

MEMORIA

SEMINARIO INTERNACIONAL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL



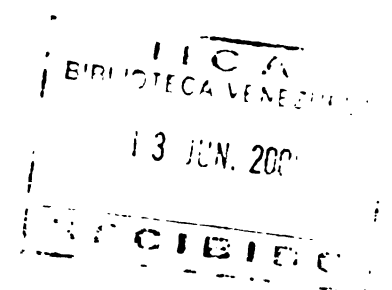
18 de octubre 2002
Veracruz, México





MEMORIA

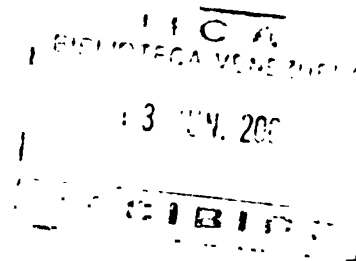
SEMINARIO INTERNACIONAL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL



18 de octubre 2002
Veracruz, México

00005874

11CA
ESD
864



SEMINARIO INTERNACIONAL

ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO

RURAL

**Este documento se puede reproducir total o parcialmente,
siempre que se otorguen los créditos correspondientes.**

Impreso en México / Printed in México.



MEMORIA

SEMINARIO INTERNACIONAL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

18 de octubre 2002
Veracruz, México

COMITE COORDINADOR

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural
SAGARPA

Ing. Roberto Cedeño Sánchez
Director General de Programas Regionales y Organización Rural
SAGARPA

Lic. Leticia Deschamps Solórzano
Directora General
INCA Rural

Dr. Juan José Salazar Cruz
Representante
IICA en México

COMITE TECNICO

Ing. José Tulais López
Director de Programas Regionales
SAGARPA

BU-12729

Lic. Humberto Pérez Villaseñor
Subdirector de Areas Marginadas
SAGARPA

Lic. Martha Escalante Escoffié
Promoción y Operación
INCA Rural

Ing. Víctor Tunarosa Murcia
Representante Adjunto
IICA México

Dr. Hugo A. Torres Soto
Consultor
IICA México

Editores:

Dr. Javier Ramírez Juárez
Ing. José Tulais López

INDICE

Presentación	vi
Inauguración	x
Introducción	1
Panel I. Marco conceptual sobre el enfoque territorial del desarrollo rural <i>Moderador: Adrián Rodríguez, IICA</i>	2
El desarrollo rural con una visión territorial <i>Alain de Janvry, University of California</i>	3
Principios básicos de la territorialidad rural y la economía del territorio <i>Rafael Echeverri, Coordinador Regional de Desarrollo Rural IICA Colombia</i>	17
El concepto de territorialidad propuesto por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable <i>Antonio Ruiz García, Subsecretario de Desarrollo Rural, SAGARPA, México</i>	32
Preguntas y comentarios	35
Conclusiones del panel	44
Panel II. Experiencias relevantes de instrumentos y estrategias de gestión territorial a nivel nacional e internacional <i>Moderador: Javier Ramírez, Colegio de Postgraduados</i>	46
Experiencias del Ecuador sobre ordenamiento territorial y desarrollo rural sustentable <i>Roberto González, IICA Ecuador</i>	47
Programa de desarrollo rural, parte norte del Istmo, Oaxaca . <i>Juan Carlos Beas Torres, Coordinador de Comisiones de UCIZONI</i>	55
Experiencia de desarrollo rural con enfoque territorial en México: el caso de Minatitlán, Colima <i>Horacio Mancilla González, Presidente Municipal de Minatitlán, Colima</i>	58
Institucionalidad y desarrollo sostenible del territorio: la experiencia del Proyecto IICA-Holanda/ Laderas <i>Byron Miranda, IICA El Salvador</i>	63
Proyecto integral de la Cuenca del Río Papaloapan <i>Juan Manuel Irigoyen López, Gobierno de Veracruz</i>	83

Preguntas y comentarios	92
Conclusiones del panel	98
Clausura	100
Anexos	101
Semblanza curricular de los panelistas	106
Indice de siglas	108

PRESENTACION

El Seminario Internacional sobre el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural se realiza con el interés de divulgar y analizar con los agentes claves del medio rural, los componentes territoriales de la política de desarrollo rural consignada en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, con el propósito de lograr un mayor conocimiento de los principios de gestión pública del territorio en México y un mayor compromiso en su aplicación.

Este Seminario se realiza con la participación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA RURAL) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Este seminario tiene como objetivo abordar la discusión sobre el enfoque territorial del desarrollo rural, así como identificar las metodologías y experiencias que propicien la ejecución de políticas públicas y líneas de acción orientadas al desarrollo integral regional.

Considerando que recientemente se promulgó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que entre otros aspectos institucionaliza el enfoque territorial del desarrollo rural, se hace necesario propiciar el debate sobre el enfoque territorial con la participación de las expresiones más avanzadas sobre el particular, con la finalidad de fortalecer el estado del arte en el tema y en el ámbito de la SAGARPA.

A continuación las palabras expresadas por los organizadores del seminario.

Lic. Martha Escalante INCA Rural

Honorables miembros del presidium, estimados invitados extranjeros y nacionales, señoras y señores, muy buenos días.

Es un honor para el INCA RURAL, institución a la que orgullosamente represento, abrir este importante evento, gracias a que formamos parte del equipo organizador de este seminario, junto con la SAGARPA y el IICA.

La participación de las tres instituciones responde a la concurrencia de intereses para impulsar el enfoque territorial del desarrollo rural. Cada una, desde su ámbito de competencia, ha contribuido a hacer posible la presencia de nuestros ponentes y asegurar que constituya una experiencia de aprendizaje significativo para todos los participantes.

En particular, para la SAGARPA, el enfoque territorial representa una innovación para abordar la ruralidad. En esta ocasión tendremos oportunidad de enriquecer nuestra visión conceptual y de conocer experiencias derivadas de la práctica concreta que esperamos contribuyan a ampliar nuestra visión para actuar a favor del medio rural.

Para el IICA, desarrollar actividades de cooperación técnica y soporte administrativo conducentes a dar apoyo a las autoridades gubernamentales en la ejecución de políticas agropecuarias que contribuyan a

mejorar las condiciones del campo mexicano, así como ofrecer propuestas de solución a los **grandes** retos que enfrenta el sector agropecuario, es su misión. Por eso está aquí y se lo agradecemos.

Para el INCA RURAL es una oportunidad para que funcionarios federales, estatales y municipales, junto con representantes de organizaciones de productores, asesores, consultores y otras instancias vinculadas a las estrategias de desarrollo rural, compartamos esta posibilidad educativa con fines de fortalecer las políticas, programas y proyectos relacionados con el territorio rural.

Para las tres instancias, el propósito de este seminario es fortalecer las capacidades del capital humano y social del sector rural del país, tomando en cuenta que el territorio rural es el espacio donde se construye el tejido social, las cadenas productivas y los asentamientos humanos de diversa naturaleza y cultura.

Esperamos que en este seminario surjan reflexiones e ideas que puedan convertirse en acciones que potencien el compromiso de los aquí reunidos. La participación en la toma de decisiones y la organización para hacer concurrir acciones y recursos, son fundamentales para el desarrollo rural.

Nos enorgullece ser sus anfitriones y ser participantes de este evento. Los invito, entonces, a participar activamente en este día, a plantear sus dudas en las papeletas que se encuentran en sus carpetas, así como a evaluar con toda libertad, el seminario. Ello nos permitirá servirles mejor.

Gracias y bienvenidos a todos los presentes.

Dr. Juan José Salazar
Representante del IICA en México

Honorables miembros del presidium, señoras y señores.

En primer lugar, quisiera mencionar que es motivo de inmensa satisfacción el tener la oportunidad de estar nuevamente en esta bellísima ciudad de Veracruz. Esta participación nuestra la hacemos todos los años, y nos da la oportunidad de estar aquí, en esta hermosísima ciudad.

Permítanme, a nombre del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, agradecer a la SAGARPA, y en especial a la Subsecretaría de Desarrollo Rural y al INCA RURAL, con quienes tenemos el compromiso para la realización de este Seminario Internacional: Enfoque Territorial del Desarrollo Rural.

Asimismo, deseo extender nuestro cordial saludo a las autoridades locales de Veracruz y a los señores ponentes y comentaristas, quienes han atendido gentilmente nuestra invitación para presentar sus experiencias en este importante tema.

El esfuerzo realizado por las instituciones patrocinadoras del evento, se ve ampliamente compensado con la participación de funcionarios y delegados federales, estatales y municipales que vienen a compartir la experiencia de otros países hermanos, y las que se realizan en el propio territorio mexicano.

Debo destacar que este enfoque de territorialidad viene siendo una de las líneas de acción innovadoras dentro del tema del desarrollo rural, teniendo en cuenta el potencial que representa la articulación

territorial, lo cual facilita alcanzar la prosperidad en el campo, integrando a la población rural mediante avances en equidad, cohesión social y en el manejo sostenible del ambiente y la seguridad alimentaria.

Es importante mencionar que el enfoque territorial del desarrollo rural se nutre de la evolución reciente de una serie de disciplinas, particularmente sociológicas y económicas en donde estas disciplinas encuentran un punto de convergencia alrededor de los conceptos de territorio y del desarrollo sostenible.

Asimismo, es fundamental la racionalización de la gestión pública, como es la promoción del desarrollo de la participación de agentes económicos y privados, y de la sociedad en general.

Las instituciones que participan en el ordenamiento territorial se identifican, principalmente, con las organizaciones de producción, tanto económicas como productivas, las que tienen que ver con la representación comunitaria y las no gubernamentales.

Las organizaciones permiten la articulación de acciones entre el sector público y privado. Es importante destacar que el producto interno bruto territorial no sólo está conformado por la producción primaria agrícola, sino que intervienen diversos actores económicos que juegan un papel clave en el universo del territorio.

No cabe duda que los resultados de este seminario le permitirán a las instituciones participantes facilitar la gestión del desarrollo rural sustentable desde la diversidad social e identificar el potencial y las implicaciones que su papel representa en determinados territorios.

Finalmente, quisiera desear que al concluir este evento se logren satisfacer los objetivos propuestos para el seminario, y que las experiencias de varios países sirvan de estímulo para el diseño de estrategias, y en especial contribuyan a generar nuevos patrones e instrumentos metodológicos aplicados al territorio.

Muchísimas gracias.

INAUGURACION

Dr. Horacio Santoyo Cortés
Director general de Servicios Profesionales
para el Desarrollo Rural de la SAGARPA

Buenos días a todos, compañeros, compañeras. Un saludo del ingeniero Antonio Ruiz García quien se encuentra en Sevilla, España, en una reunión de FAO y Banco Mundial, representando al señor Secretario de Agricultura, por eso no puede estar con nosotros.

Este evento es de particular relevancia para Secretaría de Agricultura, dado que ya existe un consenso de que el desarrollo rural es sinónimo de la gestión de territorio. De hecho, tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales o los gobiernos municipales, en su quehacer cotidiano en torno al fomento rural, lo que están haciendo es una administración del territorio, una gestión del territorio.

Esto ha generado una cantidad enorme de experiencias a nivel de mundial, en América Latina y por supuesto en México. Estas experiencias, sin embargo, por la operación cotidiana tenemos pocas oportunidades para reflexionarlas y sintetizar. Creo que esa es una de las virtudes de este evento.

En este evento vamos a tener la oportunidad de reflexionar, de sintetizar y de tratar de identificar algunas ideas, fuerza o estrategias que pueden ayudar a sustentar el trabajo cotidiano que hacen los municipios, los estados y la Federación. Estamos conscientes que no hay un modelo único para el desarrollo rural o para la gestión del territorio, no se pretende eso en este evento.

La idea fundamental es identificar principios básicos, elementos fundamentales, pilares que van a soportar ese desarrollo rural. De esta manera, con la intervención de los diferentes participantes, revisaremos conceptos como territorio y ruralidad, entre otros.

También revisaremos el marco jurídico de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y experiencias sobre desarrollo rural. Como producto de esta reunión identificaremos los principios básicos que permitirían una gestión eficaz del territorio y mejor nuestro trabajo en los diferentes niveles de gobierno.

Siendo las 10 de la mañana del día 18 de octubre del 2002 declaro formalmente inaugurado el Seminario Internacional: Enfoque Territorial del Desarrollo Rural.

INTRODUCCION

El campo mexicano enfrenta serios retos y problemas entre los que se encuentra la pobreza rural, el deterioro ambiental y la competencia del mercado agroalimentario internacional. De la misma manera, se observa una profunda reestructuración del territorio rural asociado a la diversificación de las actividades económicas y de servicios; nuevas articulaciones entre campo y ciudad, así como relaciones interregionales, entre otras, establecidas por la fuerza de trabajo migrante, que a través de las remesas promueve el desarrollo de múltiples actividades económicas y el financiamiento de obras de carácter social.

Esto ocasiona entre otros aspectos, la diversificación de la sociedad rural y la multiplicación de las formas de utilización del espacio, la formación de estructuras regionales “híbridas” que rompen la clásica dicotomía entre lo rural y urbano, generando nuevos arreglos productivos y sociales que transforman los sistemas de estratificación social y las condiciones de pobreza de la población rural.

En el ámbito de las unidades domésticas campesinas, estos procesos múltiples y contradictorios, se expresan, en la combinación, articulación e integración de diferentes actividades económicas y nuevas relaciones sociales. Así mismo, los sujetos sociales locales, municipales y regionales, emprenden múltiples proyectos económicos, sociales, ambientales y procesos de democratización del poder y gobierno local.

Estos procesos constituyen serios retos pero también oportunidades para la promoción del desarrollo rural. Corresponde a la sociedad en su conjunto y a sus instituciones el establecer las acciones y recursos pertinentes para superar y aprovechar estas condiciones e inaugurar nuevas formas de desarrollo rural para la solución de los problemas que enfrenta el país.

En este marco, el Seminario Internacional sobre el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, es una contribución a esta reflexión, dado su interés en la conceptualización y difusión del enfoque territorial del desarrollo rural, así como en la identificación de metodologías y experiencias que propicien la ejecución de políticas públicas y líneas de acción orientadas al desarrollo integral regional.

En el primer panel se abordó la conceptualización sobre el enfoque territorial del desarrollo rural, particularmente se valoraron las posibilidades que ofrecen las nuevas configuraciones territoriales y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para una nueva fase de desarrollo rural en el país, que permita superar la pobreza rural, el ordenamiento territorial, la formación de una nueva institucionalidad de promoción del desarrollo y la preservación y restauración de los recursos, entre otros.

En el segundo panel se presentaron diversas experiencias nacionales e internacionales de desarrollo rural con enfoque territorial y elementos metodológicos para su implementación. En estas experiencias se señalan múltiples posibilidades, pero también problemas, limitantes y nuevos retos para el desarrollo rural.

Así, los elementos, conceptos y experiencias planteados en el seminario, constituyen un marco sugerente para diseñar e instrumentar políticas públicas y estrategias de desarrollo rural con un enfoque territorial que integre las visiones, intereses y necesidades de lo local y regional a partir de la coordinación y conjugación de esfuerzos de los múltiples actores sociales, económicos e institucionales.

Panel I

Marco conceptual sobre el enfoque territorial del desarrollo rural

Objetivo:

Definir el significado, trascendencia e implicaciones del enfoque territorial del desarrollo rural en el mundo contemporáneo, con énfasis en México

Moderador: Dr. Adrián Rodríguez

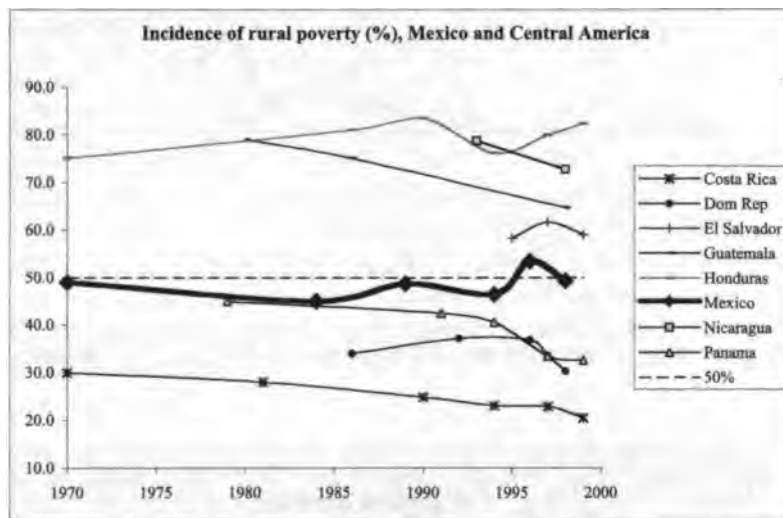
EL DESARROLLO RURAL CON UNA VISION TERRITORIAL

Alain de Janvry, Caridad Araujo, y Elisabeth Sadoulet

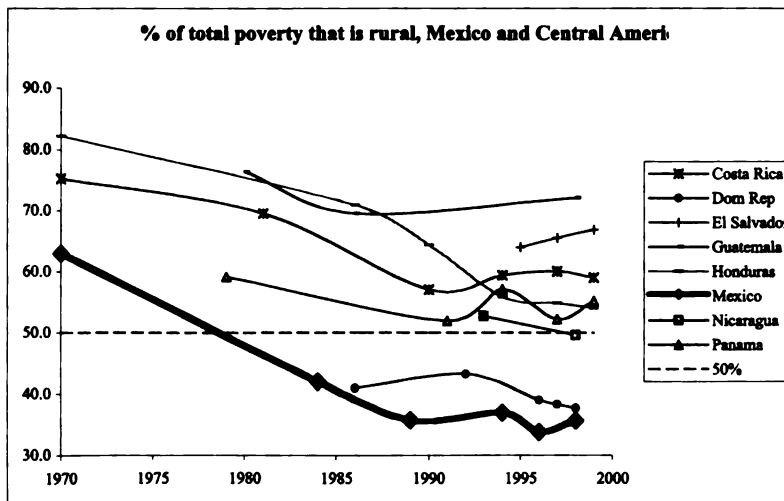
En este documento, se aborda la dinámica de la pobreza rural en México; se propone una estrategia tridimensional de reducción de la pobreza rural; y termina con unas conclusiones.

I. Dinámica de la pobreza rural en México

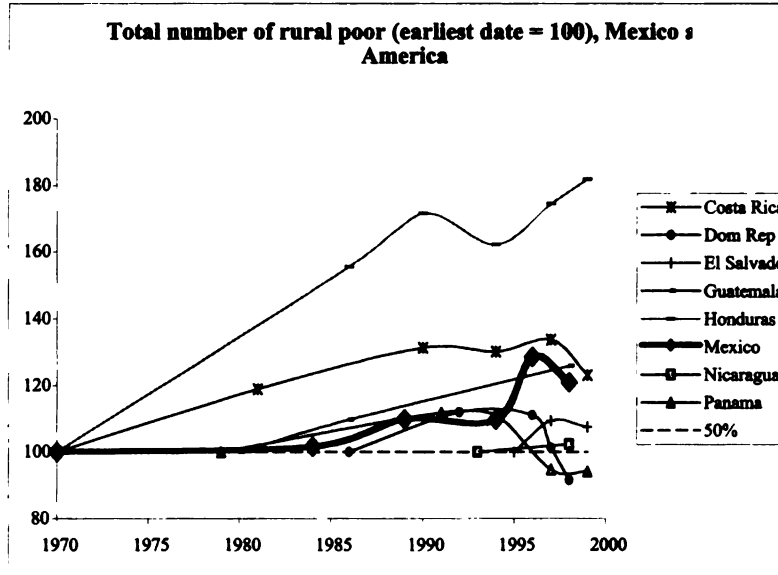
1.1. Evolución en el tiempo de la pobreza rural y urbana: progreso poco satisfactorio



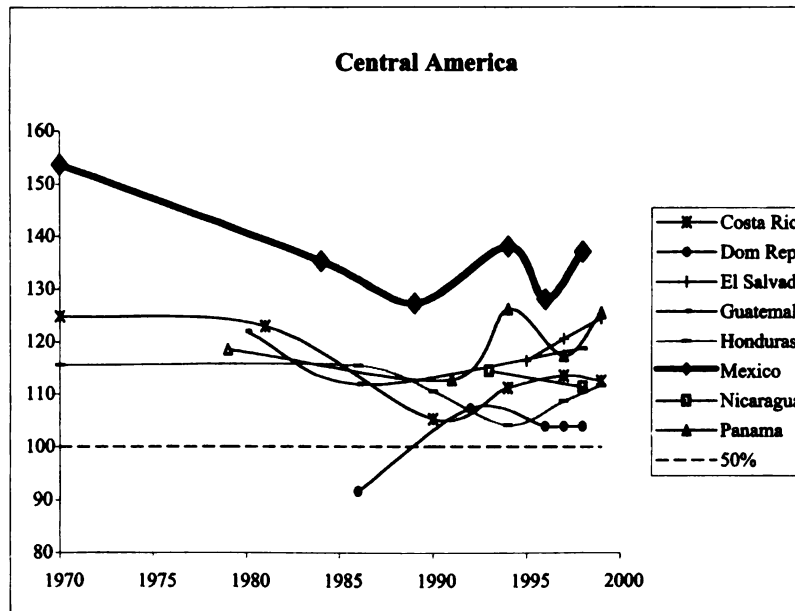
La incidencia de la pobreza en el sector rural no ha disminuido en los últimos 30 años, y permanece en 49%.



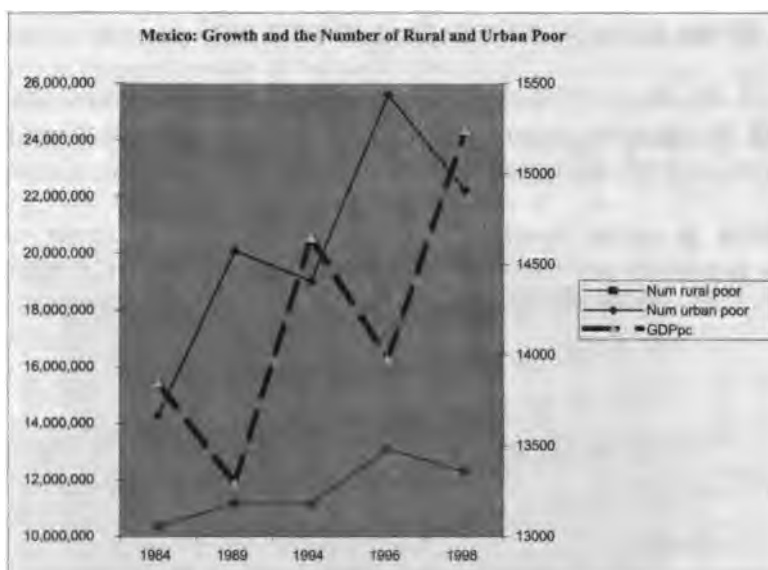
El porcentaje de la pobreza total que es rural ha disminuido en el tiempo con el desplazamiento de la población hacia el sector urbano (y no con la disminución de la incidencia de la pobreza rural). Sin embargo, la pobreza rural como porcentaje de la pobreza total permanece alta: solamente el 26% de la población Mexicana vive en el sector rural, pero el sector rural alberga al 36% del total de los pobres.



El número total de pobres ha aumentado de 10.2 millones en 1970 a 12.4 millones en 1998.



El sector rural aloja una cantidad desproporcionada de los pobres.



El número de pobres aumentó en el tiempo en los sectores rural y urbano: entre 1984 y 1998, el número de pobres rurales aumentó en 19%; el número de pobres urbanos aumentó en 56%. Con la migración rural-urbana, se desplazó la pobreza del sector rural hacia el urbano.

El crecimiento económico es importante para reducir la pobreza: el número de pobres aumenta con la recesión y disminuye con el crecimiento, especialmente en el sector urbano. La pobreza rural se beneficia menos del crecimiento global, lo cual sugiere la importancia de repensar la ubicación territorial del crecimiento económico.

1.2. Geografía de la pobreza y territorio

La pobreza está fuertemente concentrada en ciertas regiones del país.



Figure 1. Poverty in Mexican municipalities, using the 1990 CONAPO index

1.3. Migración urbana y desplazamiento de la pobreza rural

En las dos últimas décadas, el 77% de la disminución de la pobreza rural con respecto a la pobreza urbana provino de la migración. Solamente el 23% de la disminución de la incidencia de pobreza en el sector rural vino del aumento del ingreso rural.

La migración hacia la ciudad desplaza la pobreza rural hacia el sector urbano, no la elimina, especialmente en la primera generación de migrantes, si es que no están preparados para participar en el empleo urbano. Para salir de la pobreza a través de la migración, se debe tener educación secundaria.

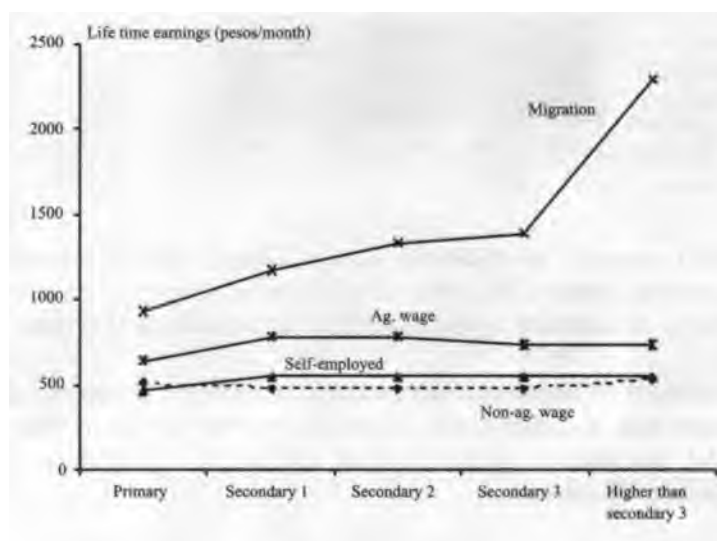


Figura 2. Retornos a la educación para niños de comunidades rurales pobres en México (Progresa): La migración beneficia a las personas educadas. Es esencial invertir en educación secundaria en el sector rural para que la migración reduzca y no desplace la pobreza.

1.4. Importancia de la pluriactividad en los ingresos rurales

En América Latina, el 55% de los ingresos rurales proviene de actividades no agrícolas. En el ejido Mexicano es el 50%. La pluriactividad es importante para ricos y pobres: es una vía de salida de la pobreza.

Ventajas e implicaciones de la pluriactividad:

- La pluriactividad permite aprovechar la diversidad de habilidades de los miembros del hogar: especialización individual, diversificación del hogar.
- La pluriactividad ayuda a reducir la vulnerabilidad a choques económicos y climáticos a través de la diversificación.

- La pluriactividad es una respuesta a las imperfecciones en los mercados de crédito y seguro y entonces aumenta la competitividad de las actividades agrícolas del hogar.
- La pluriactividad implica que no es lo mismo desarrollo rural que desarrollo agrícola: se debe usar un enfoque territorial en lugar de un enfoque sectorial al desarrollo rural.

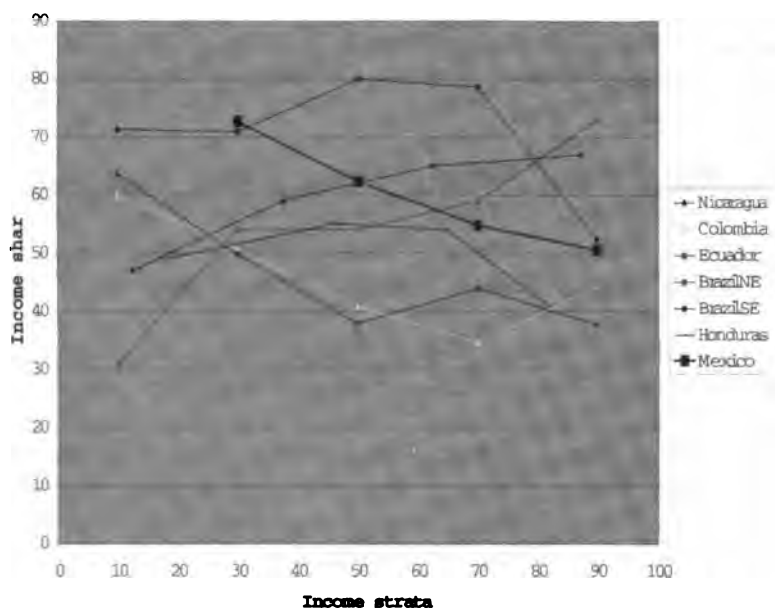


Figura 3. Porcentaje del ingreso proveniente de actividades diferentes a la propia producción agrícola por grupo de ingreso.

Determinantes del acceso al empleo rural no agrícola (ERNA) (individuos en el ejido Mexicano):

Empleo en manufactura y servicios

- Educación secundaria (+)
- Hombres jóvenes (+)
- Etnicidad (-)

Auto-empleo en microempresas

- Educación secundaria (+)
- Etnicidad (+)
- Mujeres jóvenes (-)

Conclusión: la pluriactividad tiene un rol fundamental en la reducción de la pobreza rural.

Las condiciones para el acceso a las oportunidades de ingresos en la pluriactividad (demanda) son bien conocidas: en particular, la educación secundaria es fundamental para acceder al ERNA más remunerativo.

Por contraste, poco se conoce sobre los determinantes de la generación de oportunidades de ingresos (oferta) en el ERNA. Para entenderlos, se deben identificar las causas del crecimiento regional.

II. Hacia una estrategia tridimensional de reducción de la pobreza rural

Primera dimensión: Invertir en las precondiciones: educación, salud, nutrición, y mecanismos de planificación familiar.

Segunda dimensión: Fomentar el crecimiento regional para la generación descentralizada de oportunidades de ingreso.

Tercera dimensión: Promover el desarrollo rural para la incorporación económica de los pobres a las oportunidades locales.

III. Primera dimensión: Invertir en las precondiciones, y hacerlo más eficientemente

1. Separar las transferencias monetarias directas contra la pobreza de los contratos con los padres (madres) para la educación, salud y nutrición de los jóvenes.
2. Focalizar las transferencias hacia niños en riesgo (de no ir a la escuela, de estar enfermos, de sufrir de malnutrición) y no hacia niveles de pobreza.
3. Usar programas de empleo garantizado (workfare) para adultos desempleados (tipo programa Trabajar en Argentina con manejo descentralizado a nivel municipal) y no transferencias monetarias incondicionales. Estos programas permiten la auto-focalización si los sueldos son bajos y generan incentivos para los beneficiarios de volver al sector privado cuando hay empleos disponibles.
4. Introducir seguridad social para personas de edad avanzada en el sector rural (tipo Brasil), para personas que no están en condiciones de trabajar y para situaciones excepcionales (emergencias).

¿Cómo hacer más eficientes los gastos en bienestar social para la educación rural?

Lecciones de Progres

Programas importantes: Progres (México), Praf (Honduras), Red de Desarrollo Social (Nicaragua), Bolsa Escola (Brasil), pero necesitan ser más eficientes.

- México: US \$1,000 millón/año para 2.5 millones de hogares rurales pobres. Resultado destacable: Progres eleva la escolaridad de los niños pobres al nivel de la de los no-pobres!
- Sin embargo, se podría ahorrar la mitad del presupuesto educativo si no se paga por la educación primaria ya que casi todos los niños (97%) van a la escuela. Principio: "Que se pague solamente para que la gente haga lo que, de otra manera, no haría".
- Se podría duplicar el impacto educativo en secundaria si:
 - Se focaliza hacia niños en riesgo de no ir a la escuela (padres sin educación, pueblos lejos de una escuela secundaria) en lugar de focalizarse hacia los pobres. Motivo: muchos niños de familias pobres van a la escuela; muchos niños de familias no-pobres no van a la escuela.

- Se **calibran** las transferencias al mínimo necesario para mantener al niño en la escuela.
 - + Jóvenes de familias pobres que entrarían en secundaria incluso sin Progresá: 65% (pobres que no necesitan ayuda para mandar a sus hijos a la escuela).
 - + Jóvenes de familias no-pobres que no entran en secundaria: 26% (no-pobres que necesitan alguna ayuda para mandar a sus hijos a la escuela).
 - + Jóvenes de familias pobres que no entran en secundaria a pesar de haber podido acceder a Progresá: 24% (pobres que necesitan algo más de lo que ofrece Progresá para mandar sus hijos a la escuela).
- Es urgente experimentar con el diseño de estos programas para hacerlos más eficientes.

IV. Segunda dimensión: Fomentar el crecimiento regional (enfoque territorial del crecimiento) para generar oportunidades locales de ingreso (oferta)

1. Complementar el proceso de descentralización en América Latina.
 - La descentralización (e.g., Bolivia, México) ha ocurrido a nivel de la municipalidad en el contexto de la crisis económica.
 - La municipalidad es una unidad administrativa apropiada para la provisión de bienes y servicios públicos (salud, educación, infraestructura), pero generalmente no lo es para la definición de estrategias de crecimiento económico local.
 - La descentralización para el crecimiento debe, en consecuencia, hacerse a un nivel intermedio: la región económica.
 - Las organizaciones regionales para la promoción del desarrollo son, por lo general, débiles.
2. Análisis de los determinantes del crecimiento del empleo en manufactura y servicios entre 1990 y 2000 en municipalidades rurales (menos de 2.500 habitantes) y semi-urbanas (entre 2.500 y 15.000 habitantes).

Cuatro categorías de factores explicativos:

- i. **Cercanía:** Cercanía a un centro urbano con alto nivel de empleo manufacturero o de servicios:
 - Nivel de empleo en el centro urbano (más de 250.000 habitantes) más cercano en 1990.
 - Proximidad de la municipalidad al centro urbano.
 - Proximidad de la municipalidad a otros centros y nivel del empleo en estos centros (efecto gravitacional).
- ii. **Conexión:** Grado de conexión de la municipalidad con su región
 - % de la población con acceso a carreteras estatales y federales.
 - Tiempo de viaje hasta la ciudad semi-urbana más cercana.
- iii. **Contexto:** Contexto geográfico de la municipalidad
 - Ubicación sobre costa, frontera norte, altiplano, terreno accidentado.
- iv. **Capacidad propia:** Capacidades propias de la municipalidad
 - Dinámica de las actividades agropecuarias

Nivel de educación de la población adulta
 % de población que es indígena
 Grupo al que pertenece el municipio en términos de salario mínimo
 Nivel de empleo en la municipalidad en 1990

Determinantes del crecimiento del empleo municipal	Rol de la cercanía a un centro y del contexto geográfico	Rol de la conexión (infraestructura)	Rol de la capacidad propia (incluye agric.)
Crecimiento del empleo manufacturero	69%	25%	7%
Crecimiento del empleo en servicios	50%	17%	34%

Conclusiones:

Empleo rural en manufactura.

- El crecimiento del empleo manufacturero y de servicios en una municipalidad rural o semi-urbana depende mucho de su cercanía a un centro de actividad manufacturera con un alto nivel de empleo en esta actividad.

- Depende también de la calidad de su conexión con su región medida por la densidad de carreteras estatales y federales. Entonces, el empleo en la actividad manufacturera es un privilegio de las municipalidades con ubicación favorable relativa a la concentración de actividad manufacturera en centros urbanos y de municipalidades con una buena infraestructura que los vincula a estos y otros centros.

Empleo rural en servicios.

- Por el contrario, el crecimiento del empleo en servicios en una municipalidad depende además de sus capacidades propias, incluso del dinamismo de su agricultura y de la calidad de sus activos (educación). El crecimiento del empleo en servicios puede alcanzarse en municipalidades alejadas de centros que tengan buen potencial agrícola y también buena conexión a la red de carreteras.

Tanto el empleo en actividades manufactureras como de servicios (el ERNA) en municipalidades rurales y semi-urbanas son factores importantes para la reducción de la pobreza.

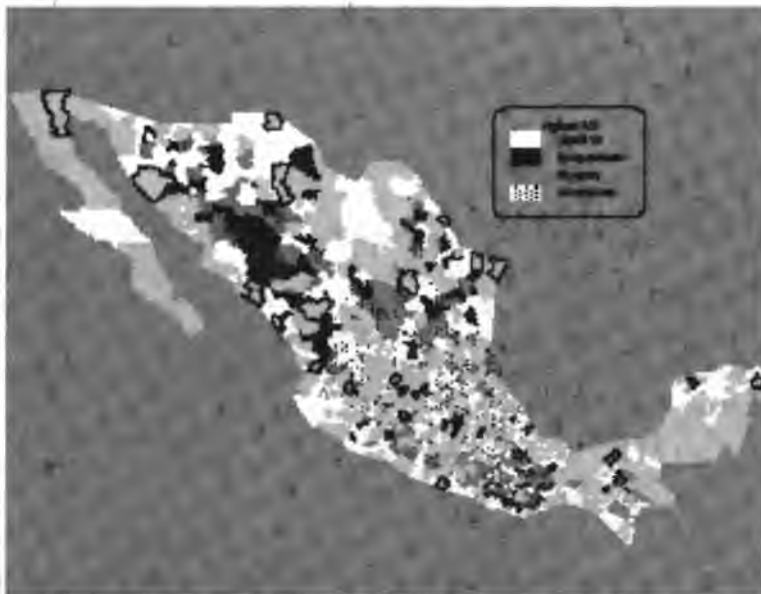
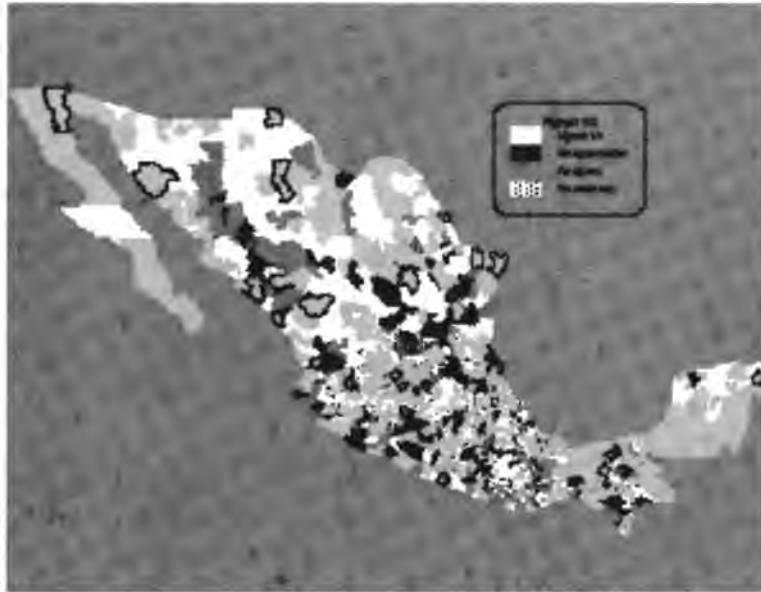
Conclusiones:

Existe un patrón regional en términos de la importancia de la agricultura y la cercanía a centros urbanos.

(1) Rol de la cercanía: Para el empleo manufacturero, únicamente la cercanía explica una proporción alta del crecimiento del empleo en las ciudades más grandes: México central, Monterrey y Guadalajara. Algo parecido, aunque más disperso hacia el norte, se observa para el empleo en servicios. Las municipalidades donde la cercanía juega un papel importante están sobre todo en el Altiplano, en áreas menos accidentadas, con la mayor educación y el menor porcentaje de población indígena.

(2) Rol de la agricultura: La agricultura sola explica una proporción alta del crecimiento del empleo en manufactura y servicios en Guerrero, Oaxaca, y Chiapas, en partes de Veracruz, en Zacatecas, Sonora, y Chihuahua. Sobre todo en municipalidades que están en la costa.

Importancia regional del rol de la agricultura y la cercanía



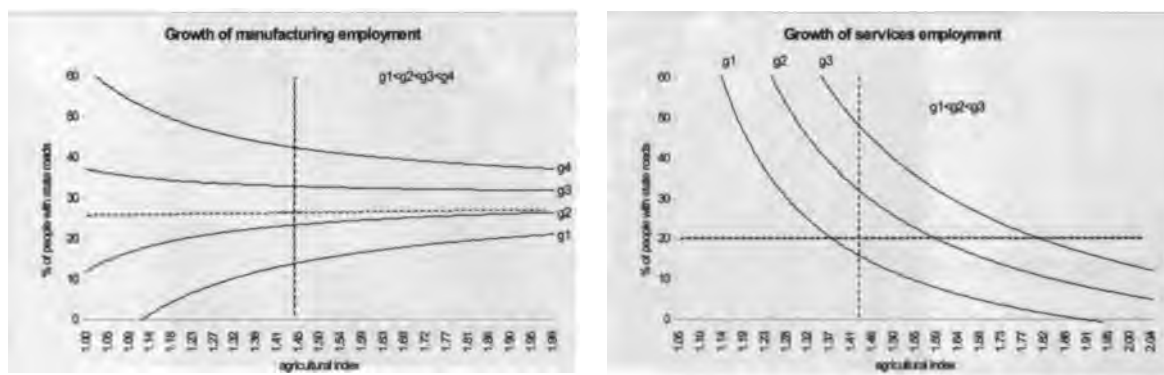
Municipalidades en donde la agricultura y la cercanía explican la proporción más alta del crecimiento del empleo en manufactura (arriba) y servicios (abajo).

(3) Rol combinado de cercanía y agricultura: Las municipalidades en donde tanto la agricultura como la cercanía explican una proporción alta del crecimiento del empleo están en:

- Para manufactura: Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas.
- Para servicios: Oaxaca, Nuevo León Tamaulipas, Sonora, Durango, y Chihuahua.

Y son las que tienen los niveles más bajos de educación, el mayor porcentaje de indígenas, el menor empleo inicial y la peor infraestructura de carreteras.

La agricultura en municipalidades aisladas



Rol de la agricultura y las carreteras federales en el crecimiento del empleo en los municipios

Para las municipalidades rurales que no tienen un centro urbano a menos de 100 Km para manufactura y 150 Km para servicios:

Manufactura:

Cuando gran parte de la población tiene acceso a carreteras federales, un sector agrícola dinámico y una mayor cobertura de carreteras se traducen en un mayor crecimiento del empleo manufacturero. Además, un aumento en el valor de la producción agrícola tiene un mayor efecto positivo sobre el crecimiento del empleo en manufactura a medida que existe una mejor cobertura de carreteras federales. Pero cuando existen pocas carreteras, un sector agrícola más dinámico conduce a un menor crecimiento del empleo manufacturero.

Servicios:

Cuando gran parte de la población tiene acceso a carreteras federales, un sector agrícola dinámico y una mayor cobertura de carreteras se traducen en un mayor crecimiento del empleo en servicios. Además, un aumento en el valor de la producción agrícola, tiene un mayor efecto positivo sobre el crecimiento del empleo en servicios a medida que existe una mejor cobertura de carreteras federales.

V. Tercera dimensión: Ayudar a la incorporación económica de los pobres del sector rural (enfoque territorial del desarrollo rural)

Vías de salida de la pobreza rural que no sean la migración permanente al exterior de la región o los gastos de asistencia social son:

- La agricultura familiar y comunitaria
- La pluriactividad

5.1. Salida de la pobreza por la agricultura familiar y comunitaria.

Dos condiciones de éxito:

- Se necesita acceso a la tierra (reforma agraria conclusiva):

- Seguridad de acceso: certificados y títulos de propiedad (avanza con Procede, incompletos en el sector privado).
- Mantener abiertas formas de acceso a la propiedad de la tierra para los pobres a través del mercado de tierra: subsidios a la compra (banco de tierras).
- Promover el arriendo de tierra: mercado atrofiado, poco explorado, existen mecanismos innovadores de arriendo (mercado electrónico Brasil).

- Se necesita alcanzar la competitividad de la producción familiar:

- Tecnología: efectos directos.
- Políticas, instituciones y bienes públicos de apoyo a la competitividad

¿Cómo usar la agricultura familiar para salir de la pobreza? Capitalizar sobre el potencial ofrecido por la “nueva agricultura”:

- Establecer prioridades de inversión en base a las oportunidades de mercado (p.e. nichos de mercado, demanda derivada del turismo), no al potencial productivo.
- Aplicar alta tecnología a los sistemas de producción campesinos.
- Elegir cultivos y animales de alto valor agregado, dar valor adicional post-cosecha, ascender en la cadena del producto.
- Buscar calidad, inocuidad, certificación (orgánico, comercio justo), etiquetado.
- Vender servicios ambientales (manejo de cuencas -agua, erosión-, biodiversidad, captura de carbono), ecoturismo.
- Establecer contratos de producción con la agroindustria y los agro exportadores.
- Promover el rol de las organizaciones de productores para acceso a insumos y servicios y para

adquirir poder en el mercado.

¿Cómo usar la tecnología agrícola como un instrumento para reducir la pobreza?

Pregunta central para asignar recursos a la investigación, pero todavía mal entendida. Se necesita distinguir entre dos efectos de la tecnología:

1. Efectos directos: bienestar de los pobres que adoptan la nueva tecnología (pequeños productores)
2. Efectos indirectos: bienestar de los pobres gracias a la adopción de otros:
 - Precio de los alimentos para los compradores (sin tierra, muchos pequeños productores que son compradores netos, urbanos).
 - Efectos de empleo y sueldos (agricultura y actividades relacionadas).
 - Crecimiento económico (encadenamientos, divisas, etc.).

La importancia relativa de estos dos efectos en la pobreza depende de:

- La estructura de la pobreza (fuentes de ingreso y consumo).
- El sistema de tenencia de tierra (distribución de la tierra).
- La estructura económica en general (participación de la agricultura en el PIB, rol en las exportaciones).

Conclusión sobre el rol de la tecnología para reducir la pobreza:

Se necesita evaluar con cuidado la importancia relativa de los efectos directos e indirectos para cada contexto en particular.

Los efectos directos (tecnología para los pequeños productores) son sustanciales si los pequeños productores dominan la pobreza rural y si ellos son importantes productores de alimentos.

Los efectos indirectos (tecnología para los agricultores comerciales) pueden ser importantes para los pobres rurales si es que:

- La tierra está concentrada en fincas medianas-grandes.
- Los pobres rurales dependen de alimentos comprados, del empleo agrícola, y de la pluriactividad.
- Los pobres consumen alimentos no-transables (efecto fuerte de la tecnología sobre precios)

¿Cómo lograr efectos directos sobre la pobreza?

- Hacer una buena caracterización de la pobreza rural: entender las estrategias de ingreso de los hogares (pluriactividad).
- Identificar el rol de la agricultura para ellos: autoconsumo (seguridad alimentaria), venta de un

excedente, cultivos de renta.

- Usar investigación participativa para generar nuevas tecnologías guiadas por la demanda heterogénea (tecnologías localizadas y especializadas) y promover el apoderamiento.
- Identificar diferentes necesidades tecnológicas de hogares encabezados por mujeres (mano de obra escasa, baja capacidad de aguantar riesgos).
- Promover organizaciones locales para economías de escala y poder de mercado.

¿Cómo lograr efectos indirectos sobre la pobreza?

- Enfocarse en contextos agroecológicos favorables y agricultores dinámicos.
- Favorecer actividades agrícolas intensivas en mano de obra.
- Favorecer actividades con efectos de encadenamiento (empleo agroindustria).
- Favorecer actividades con efectos macroeconómicos (generación de divisas, efecto sobre precios domésticos).

Conclusión sobre tecnología y pobreza: Se necesita equilibrar óptimamente los efectos directos e indirectos de la tecnología para reducir la pobreza, muchas veces otorgando un papel importante a los efectos indirectos para reducir no solamente la pobreza urbana sino también la rural.

5.2. Salida de la pobreza a través de la pluriactividad

Se necesita desarrollo rural para promover la incorporación económica de los pobres a las oportunidades locales y regionales:

- Rol clave del acceso a la educación secundaria y de la calidad de la educación.
- Rol clave de la capacidad empresarial: asociación entre los pobres y los no-pobres en lugar de segregación.
- Planificación del desarrollo rural para coordinar los proyectos financiados por el exterior y evitar la dispersión y la discontinuidad.

VI. Conclusiones

La capacidad histórica de reducción de la pobreza rural ha sido insatisfactoria a pesar del crecimiento económico nacional.

El crecimiento económico es esencial para reducir la pobreza, pero no es suficiente para disminuir la pobreza rural sin recurrir a la migración al exterior de la región.

Para reducir la pobreza rural, es necesario el crecimiento regional y un enfoque territorial al desarrollo rural.

Un programa de reducción de la pobreza rural requiere entonces tres niveles de intervención:

Primera dimensión: Invertir en las precondiciones (educación, salud, nutrición, infraestructura), y hacerlo más eficientemente.

Segunda dimensión: Impulsar el crecimiento regional (enfoque territorial del crecimiento económico) para generar oportunidades locales de ingreso (oferta).

Tercera dimensión: Ayudar a la incorporación económica de los pobres (demanda) del sector rural (enfoque territorial al desarrollo rural).

Hay heterogeneidad entre municipalidades en sus capacidades de generación de empleo manufacturero y de servicios para fomentar la pluriactividad, según:

- La proximidad a centros urbanos.
- La calidad de sus conexiones con su región.
- El potencial de dinamismo de su agricultura.

Las estrategias de desarrollo rural con un enfoque territorial deben entonces ajustarse a estas especificidades locales.

PRINCIPIOS BASICOS DE LA TERRITORIALIDAD RURAL Y LA ECONOMIA DEL TERRITORIO

Dr. Rafael Echeverry

Los trabajos de investigación realizados por la Misión Rural y que dan continuidad a los adelantados por la Misión de Estudios Agropecuarios de 1989, sin lugar a dudas presentan como conclusión más importante evidencias que permiten mostrar que el sector rural colombiano, en su carácter territorial y multisectorial, tiene la capacidad de constituirse en sector estratégico para la modificación de las tendencias negativas que tiene el desarrollo colombiano hoy. Esto implica la modificación de las ideas que dominan el espacio económico y político del país que ha insistido en desconocer la contribución que puede hacer el sector rural al logro de objetivos de crecimiento económico, justicia social, estabilidad política y sostenibilidad.

Esto conduce a afirmar que la rentabilidad de reflejar en las decisiones de inversión pública, política macroeconómica, visión de progreso y formulación del *proyecto nacional* la prioridad de desarrollo del sector rural, será mucho mayor que la de insistir en el modelo que privilegia la idea que considera lo rural como residual, proponiendo que el verdadero camino a la modernidad se encuentra en la urbanización del país.

Domina la apreciación de que en el escenario económico el sector es poco importante, pero que en otros ámbitos, particularmente por lo que se refiere al conflicto, ha ganado un mayor peso. En efecto, por su importancia estratégica en el proceso de paz, hoy el sector rural colombiano se encuentra entre las prioridades de cualquier agenda política y de desarrollo, pero más por el reconocimiento de la crisis que por sus potencialidades dentro del modelo de desarrollo.

Para una adecuada comprensión del papel del sector rural es necesario insistir en la definición de lo rural como territorio, que involucra un conjunto amplio de actividades económicas, no exclusivamente agropecuarias, pero que sí han sido desarrolladas a partir de la forma como las actividades primarias han hecho la apropiación de la tierra. Territorios que tienen una base económica marcada por cadenas agroalimentarias y agroindustriales con fuertes interdependencias y dinámicas. Territorios que han establecido históricamente una tradición y cultura que se expresa en relaciones sociales y políticas, con instituciones propias. Territorios que involucran en una misma dinámica los espacios demográficos de población dispersa y población concentrada en centros urbanos, con evidentes funciones rurales.

Sobre esta base cabe la pregunta: ¿el sector rural colombiano puede desempeñar un papel estratégico en el logro armónico de crecimiento económico equidad, estabilidad política y sostenibilidad? Para obtener una respuesta, conviene mirar uno por uno estos objetivos del desarrollo y las condiciones actuales de sector rural colombiano tratando de reinterpretar su potencialidad.

La economía rural

La historia y la conformación de Colombia están íntimamente relacionada con la economía rural. La ocupación del territorio, la conformación de sus regiones su rica red urbana y la estructura económica, industrial y urbana, han dependido esencialmente de la economía del sector rural y han estado alimentadas por proceso originados en el área rural.

Si se mira estrictamente desde la perspectiva económica, el modelo de industrialización, basado en la sustitución de importaciones, fue posible gracias a un flujo muy importante de recursos provenientes de los excedentes generados en el campo e invertidos en las ciudades. Pero este hecho no es el único que determina la importancia del sector rural en la historia nacional. Así, la integración de los mercados laborales, sin la cual no se puede entender la construcción de la infraestructura industrial colombiana, tuvo como uno de sus pilares la gran disponibilidad de mano de obra provista por el campo mediante grandes procesos de expulsión.

El sector rural se ha manejado como equivalente de lo agropecuario

El modelo de desarrollo predominante en la economía nacional se ha basado en un conjunto de supuestos que han conducido a la idea de que el sector rural es residual respecto del resto de la economía. Entre ellos es necesario destacar los siguientes:

- Su función es generar excedentes para transferirlos a otros sectores como inversiones, lo que implica que no son reinvertidos en las actividades rurales pues su rentabilidad se considera menos competitiva.
- La participación de la producción agropecuaria en el total de la economía se reduce en forma sostenida, debido a que sus tasas de crecimiento se mantienen por debajo de las del conjunto de la economía, pero especialmente de los sectores terciarios y minero.
- La producción agropecuaria responde precariamente a las señales de precios lo cual debilita su capacidad de ajustarse a las condiciones cambiantes de los procesos de modernización de la economía.

El papel estratégico del sector rural en la superación de la crisis nacional

Las tendencias internacionales de precios de los principales productos agrícolas indican una persistente reducción en el largo plazo, lo cual determina necesidades de alta eficiencia en la producción agropecuaria y pone en entredicho la viabilidad de modelos productivos poco intensivos y de tamaño relativo mediano o pequeño.

El ritmo de crecimiento de la demanda de productos alimenticios será siempre más lento que el del incremento de la oferta por medio de los incrementos de productividad, lo que conduce a que mayor producción significará siempre menores precios, menor remuneración y por lo tanto excedente de mano de obra en el campo.

Se ha sostenido que es necesario urbanizar el país como requisito para alcanzar una economía con crecimiento aceptable y sostenido.

Se ha privilegiado la concentración de la población como una estrategia para optimizar el impacto de la inversión pública social y reducir así los altos costos que la dispersión de población impone.

Ha hecho carrera la creencia de que el sector rural es fuente de diversos procesos desestabilizadores que generan desestímulo, tanto a la inversión como a la localización de actividades productivas en las zonas rurales.

Con base en estas premisas se construyó un marco general de acción privada y de política pública que determinó las condiciones de desarrollo del sector rural en Colombia, como un sector residual de menor importancia en el crecimiento económico colombiano.

Sin embargo, la realidad del sector rural ofrece nuevas perspectivas para un crecimiento económico sostenido. Entre los factores que determinan dichas potencialidades se encuentran:

Un incremento previsible en el ingreso *per cápita* de los países de menor desarrollo relativo, además del crecimiento demográfico mundial, conduce a esperar un aumento de la demanda de alimentos que implica la necesidad de duplicar su oferta antes del año 2020. Este aumento en la demanda competirá con los incrementos de productividad y se prevé que, en el largo plazo, lleve aun incremento en los precios de los alimentos, cambiando la tendencia actual.

La evolución de los mercados mundiales que ha establecido nuevas condiciones de demanda, particularmente en los países desarrollados, que determinan nichos de mercado especializados, donde la diferenciación de producto, la calidad y las condiciones especiales de presentación y producción ofrecen excelentes oportunidades a las agriculturas de los países del trópico.

El desarrollo favorable de los mercados internos que se evidencia en dos elementos: de un lado la mayor dinámica de sub sectores de gran demanda de insumos agropecuarios, como la avicultura y la ganadería y, de otra parte, el sobresaliente comportamiento de la agroindustria que se refleja en una mayor demanda de insumos agropecuarios y en una inclinación del patrón exportador nacional hacia los productos procesados, de mayor valor agregado.

Las nuevas oportunidades que ofrecen los mercados en el marco de la globalización, y que surgen de la necesidad de satisfacer una demanda más variada especialmente en productos como frutas y hortalizas.

Las ventajas que presentan las estructuras de producción para el autoconsumo por sus efectos positivos en términos de ingreso de la población rural y de la seguridad alimentaria.

Los procesos de ajuste del sector agropecuario colombiano han demostrado una gran capacidad de recomposición hacia la optimización de los factores productivos disponibles. Si bien este ajuste dista mucho de ser un esquema ideal, particularmente por la precariedad de los procesos de reconversión a nivel de productor, sí permite ver que el aparato productivo nacional tiene capacidad para posicionarse adecuadamente en el marco de la globalización.

La heterogeneidad que es una característica típica de la actividad agropecuaria, especialmente de la campesina, ha permitido, muchas veces en condiciones de extrema precariedad, la permanencia de grupos de productores que han mantenido estructuras orientadas a la reproducción de la unidad productiva familiar, cubriendo la demanda del mercado interno con buenos niveles de abastecimiento.

El proceso de toma de conciencia sobre las repercusiones ambientales hace prever que en el futuro deberá adoptarse una nueva forma de contabilizar los costos de producción del sector rural. Hasta hoy ha sido despreciable la incorporación de los servicios ambientales y se ha acumulado un déficit ambiental que pronto deberá formar parte integral de los procesos de formación de precios de los alimentos y por tanto va a afectar en forma radical el mapa de ventajas comparativas, en particular las de países que, como Colombia, poseen una buena dotación de recursos naturales.

La valoración de los costos de oportunidad asociados a la tierra en la producción de agua y de captura de carbono, asociada a la estabilidad de las coberturas forestales, será la base de transferencias entre las áreas urbanas e industriales y las rurales.

La diversidad biológica del país abre nuevas opciones de aprovechamiento económico. Estrechamente relacionada con el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, será posible incorporar nuevos sectores, hasta hoy poco explotados, tales como la silvicultura, la zootecnia, la pesca, el turismo y la producción de insumos para la industria farmacéutica, ramas que tienen un promisorio comportamiento en los mercados internacionales y que están llamadas a proporcionar oportunidades productivas que cambiarán el mapa económico del país, en el largo plazo.

La creciente localización de las actividades modernas agroindustriales, de comercio, transporte y servicios en áreas rurales, que ofrece claras oportunidades a la economía rural.

Los desarrollos mencionados conducen a la tesis de que el crecimiento y la generación de riqueza del sector rural no son residuales, como se puede apreciar en el siguiente panorama económico del sector, y por el contrario, éste se constituye en un sector estratégico por su potencial contribución al crecimiento económico.

Panorama de la economía colombiana

Los niveles de crecimiento de la economía nacional se han mantenido en forma estable y sostenida en un rango cercano al 3% anual, determinando un crecimiento apenas superior al 1% anual del ingreso por habitante. Si bien Colombia puede mostrarse como una excepción en el conjunto de naciones latinoamericanas puesto que su economía ha crecido sostenidamente en los últimos 50 años, el comportamiento económico dista mucho del requerido para un desarrollo sostenido. Los analistas plantean que un país de este nivel de desarrollo debería crecer a tasas superiores al 6% para lograr disminuir las brechas que lo separan de naciones que han podido dar respuesta a las mayores urgencias de sus sociedades.

Dentro de este precario nivel de crecimiento se debe distinguir la tendencia inercial de crecimiento modesto (cercano al 2%) que determinaría un estancamiento del ingreso *per cápita*, y las bonanzas que hacen presencia en diferentes momentos, como comportamientos coyunturales, difícilmente sostenibles. Tal es el caso de las bonanzas ocurridas por incrementos extraordinarios en los precios internacionales del café (1978, 1984, 1996), por el ingreso a los mercados exportadores de hidrocarburos y carbón (en momentos de altos precios) y las que se desprenden de la economía ilícita de las drogas. Estas últimas han significado una gran distorsión de la economía, por la introducción de sesgos en la formación de precios, inversiones suntuarias, presiones sobre mercados de capitales y sobre los mercados cambiarios.

La estructura interna del crecimiento de la economía colombiana está basada en un gran debilitamiento de los indicadores de crecimiento de la industria y del sector agropecuario éstos han venido creciendo a ritmos significativamente inferiores a los del resto de la economía y, por tanto, han disminuido su participación en la creación de riqueza de la sociedad. Este comportamiento está acompañado de un aumento en la importancia relativa de los sectores de servicios, particularmente el financiero, y de la explotación de productos primarios de origen minero.

Este esquema de configuración de la economía nacional es débil, presenta una baja capacidad de generación de empleo, de optimización de uso de los factores, productivos disponibles y de distribución de la riqueza, por lo tanto no contribuye al logro de la equidad.

Colombia ha privilegiado el manejo cauteloso de su economía y se reconoce internacionalmente su virtud en cuanto a la estabilidad de sus condiciones macroeconómicas. Sin embargo, esta cualidad no

ha sido suficiente para crear el ambiente propicio que dinamice el comportamiento económico nacional.

Así, si bien en los últimos años hemos logrado mantener unos niveles moderados y relativamente estables de inflación, alrededor del 20% anual, ésta mantiene aún en valores que generan muy altos costos económicos y sociales para la nación.

Además, las condiciones cambiarias generan distorsiones en los mercados con graves consecuencias para la producción. Similar situación se presentan las tasas de interés, que se han constituido, en los últimos años, en un fuerte desestímulo al crecimiento económico y la generación de empleo. Igualmente se ha convertido en problema estructural el manejo de los déficit de cuenta corriente y fiscal, que intervienen perversamente en el entorno económico.

De similar gravedad es la precaria tasa de ahorro y, por tanto, de baja inversión de la economía. La última década nos arroja un pobre desempeño que contradice aquella creencia que se había arraigado en el país, según la cual "al país le va mal, pero a la economía le va bien". En los noventa "a la economía le va mal y al país le va peor".

Comportamiento del sector agropecuario

En los últimos treinta años el crecimiento del sector agropecuario ha estado por debajo del crecimiento global de la economía y por lo tanto su participación en el PIB total ha disminuido de un 25% en los años setenta a menos de un 12% en el momento actual. Sin embargo, esta reducción en la participación de la producción agropecuaria no ha significado una caída en el volumen de bienes producidos, ha aumentado de manera acorde con el crecimiento de los mercados internos.

El elemento más importante de cambio en este período ha sido la recomposición de la producción total que se manifiesta en una *reducción de la participación del café* (del 14% en 1970 pasó al 8.4% en 1997) debida a la ruptura del Pacto del Café y a la caída de los precios internacionales; también se registra una *reducción de los cultivos transitorios* (28% en 1970 y 20% en 1997), que particularmente después de la apertura económica mostraron su incapacidad de competir frente a economías altamente subsidiadas en países de zonas templadas.

En cultivos permanentes se detecta un crecimiento (23% en 1970 a 34% en 1997), particularmente palma y frutales que repercuten en el incremento de los productos exportables, los cuales de representar un 8.5% de la producción llegan hoy al 20%. Se evidencia una *disminución de la producción pecuaria* (del 30% en 1970 al 25% en 1997), dentro de la cual es importante destacar el auge de nuevas actividades como la avicultura que pasó de una participación del 3% en 1970 a un 13.3%, superando incluso al café.

Una característica central del proceso de transformación productiva del sector, propio del período de apertura comercial, es que el aumento de subsectores más intensivos como cultivos permanentes o avicultura se ha dado en términos agregados, es decir que han ingresado nuevos productores, nueva tierra y nuevo capital, y no se ha dado un proceso de reconversión individual, a nivel micro, de productores particulares, lo cual ha generado agudas crisis en ciertas regiones.

Sin embargo, este proceso hay que mirarlo con una visión que va más allá de los indicadores actuales sobre el sector agropecuario, ya que los procesos de modernización han generado nuevas relaciones de orden económico en distintos sentidos, y se ha pasado de una economía agropecuaria aislada, con poco

relacionamiento con otros sectores, a una actividad agropecuaria altamente interdependiente con otros espacios y actividades económicas.

Los eslabonamientos que el sector agropecuario tiene hacia atrás con otros sectores dentro de las cadenas de valor agregado jalonan directamente una buena porción de la economía no agropecuaria. Este hecho se refleja en la creciente demanda de insumos provenientes del sector industrial, particularmente del metal-mecánico, de la industria química, y de subsectores específicos del sector agropecuario, entre otros. Sin embargo, hasta hoy, buena parte de ese gran volumen de insumos está fortaleciendo procesos fuera del país ya que no existen suficientes industrias domésticas que los produzcan. Es decir, que aunque el eslabonamiento hacia atrás del sector agropecuario no se refleja en Colombia, no deja de ser evidente el gran potencial que tiene el sector de dinamizar otras actividades.

Los eslabonamientos hacia adelante, que son los más importantes, se concretan en las cadenas de valor agregado de productos alimenticios, básicamente las denominadas cadenas agroalimentarias. Dados los nuevos patrones de consumo de la sociedad colombiana y las nuevas posibilidades de integración a los mercados internacionales, vía exportación de bienes procesados de origen agropecuario, la agroindustria nacional se ha constituido en el subsector industrial de mayor dinamismo económico y con grandes potencialidades para la exportación en las últimas décadas.

Evolución reciente de la agroindustria

El desarrollo agroindustrial es un espacio económico de grandes repercusiones en la estructura de crecimiento de la economía nacional. De hecho, la agroindustria, que representa el 34% del PIB industrial, reúne actividades agroalimentarias como: el sacrificio de ganado, la producción de lácteos, el envasado y conservación de frutas y legumbres, el procesamiento de productos de la pesca y otros productos, la molinería, los ingenios y las refinerías de azúcar, el cacao, chocolate y productos de confitería, las grasas y aceites, la elaboración de alimentos balanceados, y no agroalimentarias como la fabricación de pulpa y productos de papel y la extracción de madera y sus subproductos.

Casi todas estas cadenas han mostrado, durante los años noventa, índices de crecimiento en términos de ocupación laboral, producción bruta, consumo intermedio y valor agregado y ostentan también una gran capacidad de adaptarse a las nuevas exigencias de los consumidores tanto internos como externos.

Una parte importante de estas cadenas se localiza en áreas urbanas metropolitanas, por lo cual su potencial de jalonar la economía rural se realiza exclusivamente mediante la compra de materias primas. Sin embargo, en la medida en que mejoran las condiciones de infraestructura vial e industrial, se presenta una tendencia a localizar estas actividades más cerca de los centros de producción, con el fin de reducir las pérdidas en materia prima y los costos de transporte. Este hecho aparece como uno de los aspectos más promisorios para reforzar los mercados laborales y la actividad económica del campo en el futuro, en el ámbito mismo de lo rural.

Las cadenas de pulpa de papel y de madera, que actualmente no llegan siquiera al 1% de la producción industrial, enfrentan el reto de aprovechar las enormes ventajas que ofrece Colombia para la producción forestal, al asumir las responsabilidades que esta actividad tiene sobre la conservación de los recursos naturales, especialmente en el cuidado y preservación de las fuentes de agua.

De otra parte, procesos intermedios, como la clasificación, el almacenamiento, o el beneficio del producto en fincas, que apenas llegan a los primeros niveles de transformación y que están asociados básicamente con las actividades de poscosecha, también significan procesos de valor agregado y tienen un alto potencial para generar este valor y consolidar economías rurales.

Los servicios rurales

El sector agropecuario tiene también eslabonamientos importantes con el sector servicios. Una parte fundamental de las actividades de comercialización y transporte nacionales están asociadas con alimentos y, a su vez, el empleo de la población que ocupa las áreas rurales se orienta cada vez más hacia estos sectores.

Es importante destacar que, mientras en 1988 el 61.3% del empleo rural estaba directamente asociado a las actividades agropecuarias, en 1995 esta cifra era del 55%; los sectores que han ganado participación son principalmente comercio y servicios que pasaron ambos de un 11% a un 14%.

También, a pesar de las limitaciones y prevenciones con las que interviene en el campo, el sector financiero moviliza en el área rural una porción significativa del total de sus recursos. Esta participación, además, tendría la capacidad de incrementarse significativamente si se considera que solamente el 7% de los productores agropecuarios (y el 11% de los propietarios de tierra) son usuarios del crédito y que en los últimos dos años la Caja Agraria pasó de 33,000 créditos otorgados a 120,008.

Los servicios ambientales

Dentro de este panorama, es necesario destacar lo que se refiere a los servicios ambientales. El sector agropecuario, tradicionalmente visto como proveedor de alimentos o insumos industriales, es también un gran proveedor de bienes y servicios ambientales. Los dos más importantes, que hasta hoy no han sido valorados en la contabilidad nacional ni en los procesos de valor agregado, son la producción de agua y la conservación de la biodiversidad.

El caso del agua aparece más evidente en el sentido de que los sectores industrial, petrolero y urbano, hasta hoy, no han pagado por el agua. Esta agua, en términos técnicos, es producida por el sector rural. La misma tierra que produce alimentos, produce agua y para ello el sector agropecuario asume unos costos de oportunidad que la sociedad no está reconociendo. Debido a los acelerados procesos de deterioro del recurso hídrico nacional, comienza acrecer la necesidad de valorar, reconocer y pagar por la utilización del recurso.

Esto significaría un cambio sustancial en la valoración de la producción del sector agropecuario, incorporando los sistemas de pago de tasas retributivas y compensatorias que la legislación ambiental contempla para garantizar estas transferencias a favor de los productores del campo.

Con menor nivel de desarrollo y mayores debilidades en términos de su conceptualización y operacionalización, aparece el tema de la biodiversidad. Sin embargo, es clara su importancia estratégica para el desarrollo, tanto en términos de su potencial productivo, como en términos del rol que cumple en las relaciones internacionales del país. Es indudable que también la biodiversidad tiene un valor, y un costo para la producción agropecuaria, y que valorarla significará un cambio radical en la visión de la estructura económica de producción del sector agropecuario.

La biodiversidad es reconocida como el "oro verde" por su valor potencial en cuanto a la provisión de nuevas opciones para el desarrollo tecnológico en áreas tan importantes como la alimentaria, salud, energética y de control ambiental, entre otras. El conocimiento de las especies vivas que existen en el mundo es muy reducido, la gran mayoría de especies no han sido estudiadas. Es obvio que la rica biodiversidad con que cuenta Colombia lo hace potencialmente rico, en la medida en que logre avanzar en el conocimiento y uso de esa rica diversidad biológica. Este hecho significa una posición

privilegiada en el contexto internacional, ya que en el mundo existe una clara conciencia e interés, respecto de la importancia de ser un país megadiverso.

Lo rural y el desarrollo social

Un problema del modelo dominante en Colombia y en la mayor parte del mundo en desarrollo, es la incapacidad estructural para ofrecer soluciones a las graves desigualdades, inequidades e injusticias sociales que el mismo modelo genera y preserva.

Objetivo de un modelo de desarrollo tiene que ser el de la equidad. Es decir, que la riqueza de la sociedad se distribuya de la mejor forma posible entre todos sus miembros y que haya una definición clara en términos de acceso a los beneficios del crecimiento. Es grave el caso colombiano, que presenta 50 años de crecimiento económico ininterrumpido, sin que esto haya significado una reducción de aquellos sectores mayoritarios de la población que no disfrutaban de condiciones mínimas de vida.

El modelo no garantiza que el crecimiento aporte a la redistribución de la riqueza y a la justicia social.

Si bien es reconocido el avance en cuanto a acceso a servicios básicos, reflejado en un descenso sostenido de la población con necesidades básicas insatisfechas y por tanto un mejoramiento de las condiciones de vida de la población, las oportunidades de los más pobres se mantienen por debajo de las posibilidades de alcanzar niveles de bienestar adecuados y dignos. La pobreza, entendida como la incapacidad de acceder a los bienes y servicios que garanticen condiciones de bienestar y satisfacción, se ha mantenido en niveles prácticamente inalterados durante los últimos veinte años. Durante el período comprendido entre 1978 y 1995, la población pobre (según línea de pobreza) se redujo un 4%, pero aumentó en valores absolutos al pasar de 14.9 millones de personas a 19.7 millones (53.8%); en el sector rural pasó, durante el mismo período, del 70.3% al 68.9%.

La pobreza es hoy la más grande frustración de los modelos de desarrollo de América Latina. Después de Bolivia y Honduras, Colombia, con Brasil y México, mantienen niveles de pobreza altos, que fluctúan entre el 31 y el 50% de la población, mientras que Argentina y Uruguay registran menos del 15%. Esta situación, de por sí ofensiva para la sociedad, está acompañada por una estructura de distribución de ingreso y acceso a factores productivos éticamente injusta y económicamente ineficiente. La concentración de la riqueza, acompañada de muy bajos niveles de ahorro e inversión, determina una situación social explosiva, que permite la convivencia de extremas condiciones de pobreza, miseria e indignidad humana, con segmentos de opulencia y consumo suntuario, cuya virtud no es propiamente la solidaridad.

La inequitativa distribución de la riqueza se explica por una gran desigualdad en la distribución de las dotaciones iniciales y de los factores de producción, por la reducida capacidad de nuestra economía para generar empleo de calidad, por la baja inversión en capital humano, por la existencia de incentivos económicos a diversas formas de rentas especulativas que benefician al capital, sin que esta concentración muestre un compromiso en la creación, aumento y sostenimiento de la riqueza social.

La idea de que el crecimiento económico traería en forma automática, por filtración, la solución a las condiciones de pobreza, no tiene soporte en la contundente realidad de nuestra sociedad. Primero, porque el bajo crecimiento de la economía está íntimamente relacionado con la existencia de una porción pobre mayoritaria y segundo porque, si se parte de unas condiciones de asimetría en el acceso a factores productivos, el pretendido crecimiento se manifiesta en una profundización de las inequidades.

Es innegable la mejoría marginal en el comportamiento de indicadores de distribución del ingreso y la disminución de las necesidades básicas insatisfechas. El índice de NBI nacional en 1973 fue de 70.5% mientras que en 1995 fue del 24.2%. En las áreas urbanas pasó de 58.9% a 14.3% en el mismo período y en las áreas rurales de 88.4% a 38.3%. Por su parte el coeficiente de Gini en las áreas rurales pasó de 0.50 en 1978 a 0.49 en 1995, aunque en 1991 alcanzó un valor de 0.5712. Sin embargo, en la interpretación de estos indicadores es necesario considerar que el nivel de desarrollo de la economía colombiana se encuentra muy por debajo del umbral requerido para el logro de las metas económicas y sociales.

Hoy la proporción de población en precarias condiciones de vida en las zonas rurales es superior al 60% y las brechas de pobreza urbano-rurales son muy grandes. Aunque en términos absolutos hay más pobres en las zonas urbanas que en el campo, la proporción de pobres entre la población rural es mayor que entre la población urbana y en cierto modo podría decirse que la pobreza urbana es pobreza rural, ya que se origina en gran parte en los flujos de migrantes rurales-urbanos pobres. De hecho, como afirma Balcázar (1998), en la zona rural las oportunidades de empleo para la población en edad de trabajar decrecieron entre 1988 y 1995, resultado del agravamiento del sector agrícola entre 1991 y 1993. Dicha caída del empleo en el sector rural ha podido promover la migración hacia las ciudades, aumentando el número de desempleados que compiten con mano de obra no calificada y deprimen los ingresos de los hogares más pobres.

Las estrategias nacionales para la solución de este problema han estado muy asociadas a la promoción de la migración rural-urbana, pensando que la pobreza está ligada a un excedente de población en el campo y que en la ciudad existen mejores oportunidades para salir de ella. Esos modelos, particularmente válidos durante los años sesenta y setenta, en los cuales los diferenciales de ingreso y salario real urbano-rural fueron muy marcados gracias al proceso de industrialización han venido cediendo espacio a un nuevo esquema en el cual la economía urbana se ha mostrado altamente limitada para absorber esos contingentes de población y de mano de obra que buscan mejores opciones en la ciudad. Además, los procesos de desarraigo laboral, económico y cultural, así como la descomposición social que traen estos mecanismos de flujo, tienen una precaria influencia en la disminución de la pobreza y se constituyen en un poderoso detonante de delincuencia urbana.

Un problema estructural que explica la descomposición de importantes zonas marginales urbanas, es que los inmigrantes rurales constituyen una oferta laboral no calificada, que no logra responder a las demandas de los sectores industriales y de servicios de las ciudades. Su calificación se fundamenta, en cambio, en conocimientos empíricos y transmitidos culturalmente sobre las actividades que se desarrollan en el campo, y por lo tanto es allí donde se logra realmente optimizar el uso de dicho recurso humano.

Dentro de este marco, al sector rural se le presenta el reto de desarrollar las fuerzas económicas que generen, por la vía del empleo productivo, la riqueza que requiere la sociedad y los mecanismos de distribución a la totalidad de sus miembros.

La creencia de que el espacio rural colombiano tiene una muy baja capacidad para albergar el volumen de población hoy existente en el campo, debido a las restricciones del sector agropecuario de aumentar su participación en los mercados a un ritmo mayor del cual eleva la productividad del factor trabajo, tiene hoy en contra evidencias en la diversificación de las actividades económicas en los enlaces transectoriales. El desafío consiste en que los aumentos en productividad se distribuyan de la mejor forma posible entre todos los pobladores rurales, es decir que los aumentos en la rentabilidad signifiquen mejorar la distribución de las rentas, particularmente a través de la remuneración al trabajo.

¿Cómo pueden acciones específicas en lo rural incidir en la equidad global de la nación? ¿Tienen alto impacto multiplicador y de reducción de la pobreza nacional las acciones en lo rural? Surge una respuesta: el sector agropecuario puede llegar a ser lo que en su momento fue el sector de la construcción en términos de empleo, con la virtud de que no implica desplazamientos de población rural-urbana. Este planteamiento se sostiene, siempre y cuando se acepte que es posible y con un amplio margen, elevar los niveles de crecimiento económico de la actividad rural, por la vía de fomentar el trabajo productivo y de elevar la productividad de la mano de obra en todos los sectores económicos que convergen en los territorios rurales. Se tiene así un mecanismo para comenzar a generar soluciones estructurales en el mediano plazo y lograr un gran impacto sobre el comportamiento de los índices nacionales de pobreza.

De otro lado la incidencia que tienen los precios de los alimentos en el nivel de vida de los estratos más bajos de la población es muy alta. Teniendo en cuenta que en estos estratos hasta un 70% del ingreso se gasta en alimentos, es evidente el aporte que el campo puede hacer al mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la población pobre. Esto implica una disyuntiva característica de las políticas de seguridad alimentaria: o se protege al consumidor pobre o se protege al productor, lo cual conduce al único camino de mejorar la producción agropecuaria, en condiciones de competitividad en el suministro de alimentos, con mejor calidad y bajo precio.

Esta relación de interdependencia entre pobreza urbana, seguridad alimentaria y producción agropecuaria le da una importancia estratégica al sector. La dinámica de crecimiento del sector rural es necesaria para avanzar en una estrategia de lucha contra la pobreza, ya que se reducirán los procesos de migración de personas pobres que encontrarán opciones más fáciles de ofrecer en su lugar de origen, y al mismo tiempo se garantizará una provisión de alimentos básicos para las poblaciones urbanas más necesitadas.

La distribución del patrimonio rural

Otro de los aspectos que se relacionan directamente con la posibilidad de que todos los grupos sociales accedan a los beneficios del crecimiento económico se encuentra en la dotación inicial de recursos productivos, es decir de patrimonio. La dotación primaria determina la forma como distintos productores acceden a los beneficios del crecimiento, ya que decide la forma como se distribuyen las rentas. La distribución de activos significa que un mayor número de productores cuenten con una dotación mínima de factores productivos (tierra, capital, tecnología) como tema central de la justicia social y la eficiencia económica global.

Que unos productores tengan mayor dotación de recursos productivos que otros, es un hecho perverso con respecto al principio de igualdad, puesto que restringe el acceso relativo a la riqueza y conlleva una subutilización de los factores de producción concentrados en unos pocos.

En el caso colombiano, la concentración de factores, particularmente la tierra, se produce en condiciones de subutilización, es decir que en los latifundios se tiene ociosa una parte importante que debería estar al servicio de una mayor riqueza de la sociedad. De acuerdo con Valderrama (1998), la encuesta Nacional Agropecuaria de 1995 revela que un 45% de los predios son menores de 20 ha y ocupan aproximadamente el 14% del área; en cambio, las fincas entre 200 y 1,200 ha son sólo el 3% de los predios y ocupan el 40% del área.

Con esta distribución se presenta ineficiencia económica: muchos productores con baja dotación de recursos que sobreexplotan la tierra y pocos propietarios que mantienen inexplorada una proporción alta de las tierras. Esta situación, además de injusta en términos de los productores pobres, es

ineficiente para la sociedad en su conjunto. Este problema no sólo afecta al factor tierra sino que se presenta en el caso del capital y la tecnología.

Cultura rural y proyecto nacional

La naturaleza de la sociedad rural permite asignarle un papel dentro de la lógica de construcción de la nación. La preservación del territorio, la conservación de los recursos naturales, la estabilidad de los procesos democráticos y la conservación del paisaje, como parte de nuestra cultura, proporcionan otras consideraciones sobre el papel de las comunidades rurales. El único prisma no es su funcionalidad económica respecto al crecimiento y por tanto exige la valoración y reconocimiento de su contribución al *capital social*.

La consolidación de una sociedad nacional se nutre de las ricas formas de organización social de las zonas rurales: población campesina, comunidades indígenas, pueblos afrocolombianos y raizales, grupos de colonos, asalariados del campo, organizaciones empresariales y modernas empresas capitalistas, organización pública y una amplia gama de grupos sociales que dividen su vida entre las zonas rurales y urbanas, dentro de los territorios rurales.

Cada uno de estos grupos tiene un papel en la conformación de la nacionalidad, más allá de una lógica económica de eficiencia y mercado y tienen su razón de ser en lo que podemos denominar identidad nacional.

La sociedad rural hace aportes muy importantes en cuanto expresiones culturales, tradiciones y actividades de profundo sentido autóctono. Estas manifestaciones culturales proporcionan un especial sentido de arraigo con las regiones y la nación. Hoy que Colombia busca la unidad, alrededor de un *proyecto nacional*, podría afirmarse que estas manifestaciones son pilares que orientan los sentidos de unidad, de identidad y de afiliación.

Lo rural y la estabilidad político-institucional

La estabilidad política es un objetivo central del modelo de desarrollo, que se manifiesta en una sociedad que puede evolucionar en el tiempo con la confianza de que sus instituciones son estables gracias a que cuenta con mecanismos de solución de sus propias contradicciones y conflictos internos.

Nuevamente el caso colombiano es un ejemplo paradójico. De hecho, Colombia es reconocida en el concierto internacional por el prudente manejo de su economía y una relativa estabilidad de sus variables macroeconómicas. Estas muestran una inflación relativamente baja y estable, una muy buena capacidad de manejo de sus compromisos internacionales y unas instituciones económicas sólidas. Sin embargo, simultáneamente el país muestra graves procesos de deterioro de su estabilidad institucional y política, reflejados en conflictos intensos, en la pérdida de legitimidad del Estado y en la gran dificultad de hacer realidad los procesos políticos democráticos que están consagrados en su Constitución.

La estabilidad y el equilibrio de la nación no se pueden alcanzar solamente en el área económica. No es posible justificar que se sacrifique la estabilidad política e institucional en aras de una estabilidad económica. El crecimiento como la equidad y la justicia sociales forman parte de esta estructura armónica que se debe reflejar en la estabilidad institucional.

En el ámbito político, aún hoy, a pesar de la pérdida de importancia relativa en términos demográficos, las regiones colombianas tienen una altísima participación e influencia en la estructura de representación y de organización política, en términos de partidos y corporaciones públicas. Los fenómenos de caciquismo, todavía vivos en el esquema político nacional, siguen siendo asociados a la representación regional.

Persisten graves problemas que han puesto en cuestión la estabilidad de las estructuras políticas de la sociedad. En las dos últimas décadas se ha acelerado el proceso de deterioro de las instituciones del Estado, conduciéndolo a una crisis de legitimidad, de menoscabo de sus instituciones políticas y al resquebrajamiento de sus condiciones de gobernabilidad. Como expresiones más fuertes de este proceso se presentan los fenómenos de violencia y el estado de guerra que dominan el espectro político.

La usurpación de los espacios democráticos y civilizados para la resolución de los conflictos por la exclusión política, la intolerancia y la acción violenta basada en el principio de la fuerza, del terror y la eliminación física del opositor, como estrategia política, dibujan un escenario de desconcierto e incertidumbre que está arrasando con el contrato social vigente. Se han perdido las reglas del juego que dan legitimidad y fortaleza a lo público sobre lo privado, se han anarquizado las relaciones sociales y debilitado la capacidad del Estado para cumplir su función de garante de la vida en común. La corrupción como práctica generalizada ha ido adquiriendo gravísimas dimensiones, convirtiéndose en un objetivo de la actividad política electoral, en muchos casos, en gran parte estimulado por el sentido de enriquecimiento fácil que introdujo el narcotráfico en Colombia.

El debilitamiento profundo de la acción del Estado como institucionalidad social y de mediación política, se expresa en pérdida de gobernabilidad; que permite albergar distintas formas de ineficiencia, de desorientación, de confusión en su papel y direccionamiento. Además estimula el privilegio de lo privado sobre lo público, la intermediación política de la gestión del Gobierno, el clientelismo y las diferentes formas de corrupción que desvían drásticamente la naturaleza misma de su ser institucional.

El resultado de este proceso es una virtual impotencia social, ya que para lograr la gobernabilidad perdida se requiere un Estado fuerte, pero, en contraste, es ese mismo Estado el mayor obstáculo para la solución de la problemática política. La crisis política se expresa igualmente en la reducción de los niveles de credibilidad y legitimidad asignados a las instituciones políticas de la sociedad. La sociedad civil ha ingresado en un estado de perplejidad, incertidumbre y desconfianza que limita el ejercicio de sus deberes y derechos políticos, mientras observa impasible el derrumbamiento de las condiciones mínimas para la vida en sociedad. Este proceso es retroalimentado por una pobre respuesta de toda la clase dirigente, económica y política y del Estado que, frente a la magnitud de los problemas que afronta la sociedad, se muestra indiferente y privilegia los intereses privados, un "sálvese quien pueda" por encima del *proyecto de nación*.

Es importante destacar la pérdida de las condiciones de convivencia debido a una estructura de conflicto de baja intensidad presente durante los últimos 50 años. Algunos analistas, en el esfuerzo por caracterizar el conflicto armado lo definen como un conflicto multipolar en el que convergen una multiplicidad de intereses y que tiene su expresión espacial en guerras cuya víctima principal es la población campesina. De igual manera, el conflicto es visto por algunos como una estrategia militar de dominación de territorios por la guerrilla y de una contra-estrategia militar de derecha, dirigida de manera directa a la expulsión de aquélla de los territorios de su dominio.

En otro sentido, el conflicto y su escalada aparecen como una estrategia que permitiría hablar de privatización de la guerra, en donde la lucha se centra cada vez más en la defensa de intereses particulares.

Los desplazamientos forzosos, con la total violación a los derechos humanos que conllevan y los impactos negativos sobre el arraigo cultural y los lazos sociales y familiares, llegan a cifras aterradoras: entre 1985 y 1996, 165,815 hogares (856,781 personas) fueron obligados al destierro de sus territorios. El número de secuestros rurales para el período 1987-95 fue de 8,978, realizados principalmente a comerciantes, ganaderos, ingenieros, agricultores, dirigentes políticos y funcionarios del Estado; esta cifra nos coloca en el primer lugar a escala mundial en este delito; de hecho en Colombia se realizan el 65% de los secuestros en el mundo

Las organizaciones guerrilleras que en 1985 se encontraban en 173 municipios, para 1995 se habían expandido a 622. En lo que tiene que ver con delitos contra la vida y la integridad personal, la tasa registrada en las zonas rurales durante 1995 superó, en el agregado nacional, la de 1987 y, lo que resulta más preocupante, durante el último año en diversos departamentos el índice de estos delitos en las zonas rurales superó el registrado en el área urbana.

De allí se deriva la importancia del reordenamiento institucional de "la cuestión rural" como parte de la estrategia nacional de estabilización política. El tema de la violencia y de la guerra son, de hecho, elementos muy importantes de todas las propuestas políticas que existen en Colombia y las preocupaciones y los compromisos de los más importantes grupos políticos están asociados con la solución del conflicto armado que se está viviendo en el campo.

Ordenamiento institucional. Nuevo proyecto de país

Pero este es tan sólo uno de los componentes del papel del sector rural en la estabilización. Existen otros elementos que en su potencial reflejan la capacidad de aportar a la consolidación del *proyecto nacional*.

El primero de ellos es el tema de la descentralización, impulsado en el país desde fines de los ochenta y profundizado por la Constitución de 1991. Este proceso es esencialmente municipal y su eje fundamental ha sido la elección popular de alcaldes. La descentralización al instaurar una nueva estructura de relacionamiento (de prácticas y cultura política) entre el Estado y la sociedad civil, abrió la posibilidad de consolidar los esquemas de identificación, afiliación y compromiso de la sociedad nacional en la construcción del proyecto de país. Muchos analistas coinciden en identificar en este proceso, si se sabe aprovechar, la posibilidad de renovación y de consolidación de la democracia nacional, además de la solución a problemas del sector rural colombiano.

Otro de los elementos de desestabilización política, que se origina en las zonas rurales, es la pérdida de soberanía del Estado sobre espacios del territorio nacional. Hoy es claro que regiones estratégicas están dominadas por fuerzas por fuera de la institucionalidad legítima, como la guerrilla, el paramilitarismo o los productores y comerciantes de cultivos ilícitos. Esa dominación territorial que se ha convertido en el fundamento de la estrategia de guerra, ha llevado a una desmembración evidente del territorio nacional y se ha convertido en la expresión de una catástrofe institucional. La pérdida de dominio territorial es una pérdida de dominio rural: regiones con economías de cultivos ilícitos o territorios de hegemonía guerrillera o paramilitar, son el factor más peligroso de desestabilización y sólo con una solución integral al tema de lo rural se puede lograr su recuperación para la nación.

De esa forma, aparecen elementos claros para afirmar que una solución integral al sector rural conlleva un proceso de recuperación de la estabilidad institucional política nacional; en otros términos: el sector rural es estratégico, vital, para lograr la estabilidad política en Colombia y el logro de la paz en el campo es una oportunidad para repensar el país.

Lo rural y la sostenibilidad ambiental

Un objetivo general del desarrollo, que cada vez adquiere mayor importancia, es el de la sostenibilidad. Este concepto hace referencia al derecho que las generaciones futuras tienen de contar con las condiciones de entorno ambiental y social que les permitan implementar su desarrollo, en términos de crecimiento, equidad y estabilidad.

De la misma forma la sostenibilidad implica que la estructura económica actual, tanto de producción como de consumo sea aplicable y replicable no sólo en el tiempo sino entre los distintos grupos poblacionales.

Es decir que la sostenibilidad no es solamente un compromiso con la igualdad de derechos intergeneracional sino intrageneracional. Niveles de consumo que sólo son posibles en la medida en que pertenezcan aun pequeño grupo, pero que no son compartidos por toda la sociedad, por la restricción de los recursos limitados, constituyen un esquema insostenible. De ahí que el concepto trascienda lo estrictamente ambiental o preservacionista para impregnarse de un contenido social.

Resulta comprensible que en un escenario de precario desempeño económico, insuficiente justicia social y franco deterioro político e institucional, las condiciones del desarrollo de largo plazo se encuentren sometidas a la consecuencia aleatoria de un desorden estructural.

La preocupación por el desarrollo sostenible, como paradigma, ha venido cambiando los parámetros y el trasfondo de la discusión sobre el desarrollo y el bienestar de la sociedad, cuestionando en sus raíces la validez del tipo de modernidad y progreso que pretendemos alcanzar, sin ningún éxito, por la vía que llevamos.

El predominio de lo económico en la sociedad occidental ha conducido a una cultura de producción y consumo basada en principios de incremento de los mercados, de explotación intensiva de los recursos y, sobre todo, de manipulación y expansión de las necesidades del ser humano, para que sean funcionales a una estructura económica de pleno empleo. La creación de necesidades se ha vuelto tanto o más importante que la solución de las mismas. De este modo, las necesidades básicas clásicas (alimentación, vivienda y vestuario) se han complementado con una gama infinita de otras necesidades siempre crecientes pero conspicuas.

Sin embargo, este modelo de sobreexplotación y consumismo presenta serias restricciones en el largo plazo. La primera radica en el incremento de la brecha entre pobres y ricos, particularmente entre naciones pobres y naciones ricas. La segunda estriba en el hecho de que los elevados consumos de recursos naturales y el impacto que ello ocasiona en el planeta, cuestionan la sostenibilidad del modelo. La tercera se relaciona con la tendencia a considerar el desarrollo como unilineal, como si fuera un imperativo que el país deba seguir el mismo patrón de desarrollo/ deterioro que se ha dado en el mundo desarrollado.

Hoy es claro que se deben explorar alternativas productivas, de consumo y de disposición de residuos, con mayores ventajas económicas, sociales y ambientales para asegurar la supervivencia de la especie sobre la Tierra.

Si bien el desarrollo industrial y la aplicación de tecnologías intensivas en uso de recursos naturales y energéticos no muestran niveles comparables con los de los países desarrollados, en Colombia la sobreexplotación de los suelos, la tala de los bosques, el mal uso de la biodiversidad y la contaminación y destrucción de las fuentes de agua muestran preocupantes indicios de agotamiento de

los recursos. De manera general, puede asumirse que el país presenta severo deterioro en las cuencas que drenan al Caribe.

En ellas está asentada la mayor parte de la población con unos particulares patrones de deforestación, producción, consumo y disposición de residuos. En las demás cuencas la situación es menos grave, aunque la tendencia es a seguir los patrones de las primeras, con lo cual se compromete el acceso equitativo a los recursos ya la oferta ambiental, tanto para los diferentes grupos de la población, como para las generaciones futuras.

Esta oferta, reflejada en una gran diversidad de suelos, climática, ecosistémica, biológica y en una gran riqueza hídrica, está íntimamente ligada con las tradiciones de producción y ocupación del suelo en la actividad rural. Prácticamente todas las tierras con uso agropecuario tradicional presentan algún grado, desde moderado hasta severo, de deterioro. En el país no existe una cultura de conservación y manejo de los suelos, ni la institucionalidad pública y privada para tal fin. La agricultura y la ganadería tradicionales, particularmente las de ladera, utilizan técnicas inapropiadas. Según el IGAC la pérdida de suelos en Colombia es del orden de 170,000 a 200,000 ha anuales y el mapa nacional de la erosión muestra una dramática superposición con el país agropecuario tradicional.

En ese sentido, cada vez es más evidente que el tema de la sostenibilidad ambiental y de su valoración económica marca diferencias en los potenciales de desarrollo de la nación. En una visión de muy largo plazo, el sector rural tiene la responsabilidad estratégica de manejar e integrar la oferta ambiental al desarrollo económico, social y político del país, también con implicaciones en las relaciones frente al resto de los países del mundo.

Colombia no es una potencia agrícola, es una potencia en biodiversidad. Razón de más para superar la identificación automática de lo rural y lo agropecuario. También para anticipar posibles efectos colaterales negativos en términos del deterioro ambiental que puede implicar para el campo una industrialización del área rural.

EL CONCEPTO DE TERRITORIALIDAD PROPUESTO POR LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Ing. Antonio Ruiz García

Introducción

- La nueva visión del desarrollo rural sustentable está cambiando la conceptualización de los procesos de planeación en el sector rural.
- Ahora estos procesos toman como base de la planeación al territorio, al considerarlo como el espacio donde se interrelacionan los aspectos del desarrollo productivo, social, cultural y ecológico de las regiones o espacios rurales, y sus múltiples vínculos con los centros urbanos.
- En este sentido, la política que el Gobierno Mexicano impulsa en el sector rural a través de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), considera como uno de los elementos centrales, la nueva visión de territorialidad.
- Con este elemento, la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad en el diseño de las políticas para el campo; la sostenibilidad y uso racional de los recursos naturales y las acciones de mediano y largo plazos que se establecen en la LDRS, se impulsa el desarrollo del campo con una verdadera visión de integralidad.

El concepto de desarrollo rural

De acuerdo con la LDRS se entiende por Desarrollo Rural Sustentable el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.

El concepto de desarrollo rural y la territorialidad

Este concepto contiene:

- Una nueva visión de la territorialidad rural.
- Define el ámbito rural como el territorio construido a partir del uso y apropiación de recursos naturales, donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos, nacidos del efecto de localización y apropiación territorial que se desprende de que los recursos naturales son factores de producción localizados.
- Esta redefinición implica un nuevo concepto de planificación territorial y descentralización.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la territorialidad

La política de Desarrollo Rural que se enmarca en la LDRS toma en cuenta el aspecto de la territorialidad en los siguientes elementos:

- Propiciando la programación del desarrollo rural sustentable de cada entidad federativa y de los municipios (Art. 13).
- Promoviendo a través de los Distritos de Desarrollo Rural, DDR, la formulación de programas a nivel municipal y regional o de cuenca (Art. 13).
- Impulsando la federalización y la descentralización y permitiendo que a través de los Consejos Estatales, Regionales, Distritales y Municipales se definan las prioridades regionales (Art. 24).
- Celebrando convenios entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales en los que se adopta la demarcación de los DDR como base geográfica para la cobertura territorial de atención a los productores (Art. 27).
- Apoyando la participación plena de los municipios en la planeación, definición de prioridades, operación y evaluación de las acciones del desarrollo rural sustentable (Art. 31).
- Impulsando la reconversión productiva con proyectos que se integran en torno a programas de desarrollo regional (Art. 58).
- Definiendo regiones fotozoosanitarias a fin de uniformizar la condición sanitaria de la producción (Art. 94).
- Definiendo la regionalización de mercados como instrumento de apoyo a la comercialización (Art. 111).
- Impulsando proyectos para la atención de grupos marginados acordes a las circunstancias temporales y a las propias de su entorno, y que respondan a criterios de regionalización del medio rural y con particularidades étnico demográficas, condiciones ambientales y sociales (Art. 154).

Acciones que establece la LDRS y que se impulsan con carácter de territorialidad

1. Regionalización

La LDRS en el Artículo 139 establece que para el impulso del cambio estructural propio del desarrollo rural sustentable:

- La SAGARPA en coordinación con las dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatales y municipales definirán una regionalización.
- Dicha regionalización considera las principales variables socioeconómicas, culturales, agronómicas, de infraestructura y servicios, de disponibilidad y de calidad de sus recursos naturales y productivos.

- La regionalización comprende a las áreas geográficas de los Distritos de Desarrollo Rural abarcando uno o más distritos o municipios según sea el caso o podrá abarcar una delimitación más allá de una entidad federativa.

2. Demarcación de los DDR

El Artículo 29 de la LDRS señala que:

- La SAGARPA definirá, con la participación de los Consejos Estatales la demarcación territorial de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y la ubicación de los centros de apoyo al desarrollo rural sustentable, con los que contará cada DDR, procurando la coincidencia con las cuencas hídricas.
- En regiones rurales con población indígena significativa, los distritos se delimitarán considerando esta composición, con la finalidad de proteger y respetar los usos, costumbres y formas específicas de organización social indígena.

Asimismo, en el Artículo 29 se establece que los Distritos de Desarrollo Rural serán la base:

- De la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada.
- Para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial Concurrente y los Programas Sectoriales que de él derivan.
- Para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado

PREGUNTAS Y COMENTARIOS

Dr. Alain de Janvry

Recibí muchas preguntas fascinantes y obviamente en poco minutos no puedo contestarlas todas; pero más o menos he organizado la preguntas que recibí en temas que quiero brevemente discutir.

El primero, es obviamente que no podemos discutir el tema del desarrollo rural en México sin perspectiva de la globalización. Es obvio que el contexto agrícola mundial hoy día no es favorable para países como México, fundamentalmente a consecuencia de los altos subsidios que se distribuyen en los países de la OCDE.

La cifra ustedes la saben, es de 350 mil millones de dólares de subsidios a los agricultores de los países de la OCDE. Es una cifra fácil de recordarse es más o menos mil millones de dólares al día, y es más o menos un Programa Progresar por día. Esto va a ser importante en la próxima ronda de discusión de la Organización Mundial del Comercio.

Entretanto, es obvio que para proteger a la agricultura hay que tener un sistema de subsidios y de protección. Hasta que se resuelva la situación de exceso de subsidios en los países más adelantados es importante que se mantenga un sistema de subsidios.

Nosotros hemos hecho un estudio de Procampo, por ejemplo, y hemos encontrado bastante interesante que de cada peso que se da, esto fue para el sector ejidal, a un ejidatario; este ejidatario genera un segundo peso con el peso que recibe, poniendo al peso a trabajar comprando insumos, comprando animales y generando ingresos adicionales. Estos subsidios tienen altos multiplicadores, hay pocas inversiones que generan más de un 100 por ciento de tasa interna de retorno. En el corto plazo es importante mantener un sistema de subsidios, a fin de evitar un desmantelamiento del sistema productivo nacional.

La segunda pregunta es ¿cómo organizar el desarrollo rural, en un contexto de una rentabilidad agrícola baja? Yo creo que aquí hay tres salidas en las cuales uno puede pensar. Primero, es lo que yo llamaría la nueva agricultura, esto que estamos viendo en los tres días que tienen en Veracruz: nuevos productos, nuevos mercados, nichos de mercado, oportunidades de productos de alto valor agregado.

Algo fundamental en esto es la identificación de la demanda, por ejemplo, que puede ser promovida. Chile ofrece una perspectiva bastante interesante con la Fundación Chile, que tuvo un rol muy agresivo, muy positivo de promoción e identificación de mercados para sus productos específicos. Hay que recordar que la promoción de estos mercados pasa muchas veces por la organización local. Por ejemplo, la certificación tiene altos costos y el costo de la certificación pasa por la organización, y son las comunidades organizadas las que tienen capacidad de atracción, de la certificación.

Segundo, la pluriactividad, la diversificación, la búsqueda de otras fuentes de ingreso. Se ha visto muy bien, en el caso del ejido mexicano, donde a pesar de la crisis de la agricultura, las comunidades ejidales no están tan mal, en cierta forma, por la diversificación de fuentes de ingreso que tienen, incluso el uso de las remesas.

Y finalmente, la importancia de la inversión en la investigación agrícola que, en mi opinión, todavía no es suficiente en la base del aumento de la productividad.

Tercero, el tema de la participación local, en la definición de proyectos. La perspectiva europea del líder es fundamentalmente, de que sean los grupos organizados, las comunidades locales y las regiones que vayan adelante, definiendo proyectos. Por ejemplo, en la discusión de pobreza, me parece sumamente importante de que en el largo plazo, los recursos de tipo Progres y Oportunidades sean descentralizados a nivel de las municipalidades.

Y aquí hemos visto que, en muchos casos, la municipalidad con el acceso a la información tiene una capacidad de identificar las necesidades locales en forma muy eficiente.

Un estudio, por ejemplo, sobre descentralización en Bolivia mostró que son las comunidades más pobres, en cierta forma, las que fueron más eficientes en el uso de recursos descentralizados, a fin de identificar y satisfacer necesidades insatisfechas locales, lo cual va bastante en contra de lo que se piensa que en las comunidades pobres hay poca capacidad administrativa local. Y entonces, que la descentralización no es favorable para la satisfacción de las necesidades básicas locales.

No es el caso. Obviamente hay mucha heterogeneidad. Hay que ser optimista en torno a la capacidad de la descentralización municipal, se deben de ir manejando en el largo plazo proyectos, fondos de este tipo como Progres y otros fondos de apoyo social.

Cuarta pregunta, es ¿cuánto tiempo para que todo esto ocurra? Yo creo que es un problema de demanda, de voluntad política, de organización de la institucionalización, redefinición de los DDR. Partir de los DDR es una estrategia muy astuta, porque la institucionalización ya existe y, en cierta forma, lo que hace falta es ir redefiniendo cuál es el espacio geográfico y cuál es el contenido institucional que un DDR podría tener.

En una perspectiva, por ejemplo, de integración territorial, no solamente una base agroecológica, sino de integración entre actividades rurales y urbanas, contenidas en el territorio.

Finalmente, el rol del capital humano, Leobardo Jiménez me mencionaba la importancia que siempre tuvo esto. Yo creo que es muy importante ponerlo en perspectiva, de dónde está México en una división internacional del trabajo, donde la cercanía con Estados Unidos permitió, en cierta forma, un desarrollo de maquilas, bastante agresivo; mucha generación de empleo, 80 por ciento de las exportaciones de estas maquilas hacia los Estados Unidos.

Sin embargo, hoy día, el trabajo más barato que estas maquilas pueden usar no es en México, es en China, es en Vietnam, es en otras partes del mundo. Con la revolución del costo de los transportes, la distancia ya no importa tanto y la proximidad que México tiene de Estados Unidos para los mercados de los productos clásicos de las maquilas ya no es tan importante.

Lo que puede, entonces, salvar a México en torno a una segunda generación de maquilas es la educación; es empujar la educación hacia al nivel secundario, hacia el nivel técnico, buscando en esta forma una segunda generación de industrias que requieren de estos niveles de formación, que no están disponibles en los países asiáticos, de bajísimo costo laboral.

Entonces, el énfasis sobre la educación, sobre la formación del capital humano no solamente de los jóvenes, sino de los adultos también. La extensión de Progres hacia Oportunidades, cubriendo la secundaria en su totalidad; esto me parece fundamental para el caso mexicano.

Hay que recordar que en el campo todavía vemos niveles de educación muy bajos, como lo he demostrado con las gráficas que les presenté, un migrante que se desplaza del campo hacia la ciudad sin educación, simplemente desplaza la pobreza y no genera mejoramiento en el contexto social.

Entonces, yo diría terminando, que para México, por su ubicación geográfica, un país de nivel intermedio de desarrollo industrial, es fundamental empujar la educación y que un gasto social en la educación es una excelente inversión para el país.

Bueno, no voy a intentar contestar más preguntas, pero quiero hacer una reflexión sobre estas. Esto es en virtud de lo poco que sabemos cómo contestar estas preguntas, lo cual nos indica que estamos en un proceso de un gran experimento, como hoy, redefiniendo el desarrollo rural, en una perspectiva territorial.

Un problema que se plantea en México, en América Latina, en Europa y tiene un inicio de planteo en Estados Unidos también. Francamente no sabemos, bueno sí sabemos que va a ser distinto en distintas partes.

Lo fundamental es que se organice este proceso, como lo mencionaba Horacio, como un proceso de aprendizaje. Esto requiere, de cierta forma, de tener un diseño de cómo ir adelantándonos en la generación de información, sobre cuáles van a ser soluciones potenciales para distintos tipos de espacios territoriales. Tenemos que ir pensando el sistema de participación, obviamente todo sistema de aprendizaje tiene costos. Estos costos, en cierta forma, tienen que ser presupuestados como un elemento de la búsqueda de una solución.

Quisiera darles, como un solo ejemplo, el contraste en cierta forma de lo que estamos discutiendo aquí y lo que se hizo con Progresá. Progresá tuvo un aspecto remarkable, que fue el de organizar un diseño experimental, para que uno vaya aprendiendo y haciendo una medición de impacto del efecto de Progresá. Sin embargo, tres años después, a consecuencia de este experimento, uno tiene en cierta forma respuestas de cuál fue el impacto, quién se benefició más. Yo creo que esto es muy distinto de lo que se estuvo discutiendo aquí; no hacer un análisis ex post de impacto, que viene tres años después, cuando el programa Progresá ya está terminado, sino hacer un proceso de aprendizaje participativo, continuo, con la capacidad de aprendizaje y de rendición de la forma en la cual se está haciendo este proceso de desarrollo territorial.

Entonces, es muy importante que, de entrada, se reconozca que no sabemos, falta mucho por ser aprendido y los errores son perfectamente aceptables. Por lo tanto, que uno aprenda de los errores que uno haga. Esto requiere de un diseño de cómo uno va a ir aprendiendo en este proceso participativo, y cómo organiza la participación para que no sea sólo un proceso de aprendizaje en torno de la administración, sino que sea un proceso de aprendizaje a todos los niveles.

Entonces, concluyendo es un proceso que tiene que ser organizado, tiene que ser presupuestado, tiene que ser anticipado, pues únicamente a través del reconocimiento de que estamos enfrentándonos con un gran desconocido, un proyecto muy ambicioso, hay que transformarlo en proceso de aprendizaje, para que llegue a resultados positivos.

Dr. Rafael Echeverri

Bueno, igualmente he tenido una cantidad de preguntas que daría para otros dos seminarios como el de hoy, pero tratando como de sacar algunos de los puntos, quisiera tocar algunas cosas.

Uno, el tema de globalización ya lo tocaba Alain. Yo sí creo definitivamente que el tema del territorio local no puede estar desconectado de un único proceso, que es este cambio que hay sobre las dimensiones y competencias y funciones en el territorio, que va desde qué debe hacer, tal como se presentaba, alrededor de la ley, cuáles son las responsabilidades, competencias y capacidades de lo

local, de lo regional, de lo nacional, de lo regional supranacional y de lo global, en un único proceso, del cual definitivamente no podemos desvincularnos.

Sin embargo, la forma como se dan esas relaciones y la forma como se dan los procesos de internacionalización de la economía y de la misma globalización refleja una serie de problemas de concentración, sobre todo de concentración en el tema del poder y del ingreso, que determina ciertas condiciones que, definitivamente, han mostrado en las últimas décadas grandes injusticias y grandes asimetrías en los procesos e integración económica.

Ahora, el tema y en esto yo reconozco siempre la posición mexicana, es que este desarrollo de las relaciones internacionales no se debe padecer. Nosotros los países en desarrollo, no podemos seguir siendo víctimas pasivas de este proceso. Y en esto, la verdad insisto en distintos foros en que me ha tocado estar en representación de mi país, he visto cómo México es extraordinariamente activo en los momentos de negociación.

Creo que la globalización es algo para hacerse, como está para hacerse la democracia. Es un trabajo y una cosa que hay que pelear y hay que luchar. El ALCA no está escrito, sin embargo, si nosotros no nos movemos, nos lo escriben y nos lo escriben quienes más poder tengan.

Ahora, dentro de la globalización, uno de los componentes de la globalización es el tema de la integración económica y la competitividad. Definitivamente, la competitividad que se ha vuelto un slogan que cubre una serie de procesos de intercambio asimétrico y de concentración, esconde una realidad de la cual no nos podemos nosotros esconder.

Y es que la economía debe ser eficiente. Una economía que no es eficiente, es una economía que está armada para prolongar indefinidamente la pobreza; la economía debe ser eficiente no solamente para el productor privado. Debe ser también eficiente en términos de rentabilidad social, es decir, de generar beneficios colectivos. No todos los beneficios y todas las rentabilidades privadas generan rentabilidades sociales.

La competitividad no puede ser vista sólo desde la perspectiva de la rentabilidad privada. La rentabilidad social incluye la rentabilidad privada, pero se soporta en la idea de los beneficios sociales. Esa es la competitividad que requieren nuestros territorios y es la competitividad que los puede hacer tener una inserción exitosa en los procesos de globalización.

Otro de los temas que aparece insistentemente en las preguntas es el de los servicios ambientales. La verdad es que en este punto hay una serie de experiencias: las tasas retributivas y compensatorias en el uso del agua; las formas de tarifas para el uso de ciertos tipos de concesiones sobre recursos naturales; el manejo, por ejemplo, de los procesos de secuestro de carbono, son ejemplos concretos de cómo se viene manejando esto.

Hay transformaciones de orden institucional, particularmente en la normativa y se dan conflictos, que en una de las preguntas se menciona entre los intereses locales sobre los recursos naturales y la propiedad nacional de esos recursos naturales, particularmente en el tema de la biodiversidad.

La biodiversidad es algo con un potencial gigantesco, pero los modelos que utilizamos para apropiarse esa biodiversidad, para establecer concesiones para su conocimiento y explotación nos muestran todo lo que nos falta por recorrer en la definición clara de cómo puede operar. Hay ejemplos en países, donde se está colocando a nivel local la posibilidad de hacer contratos sobre el uso de la biodiversidad, en unos arreglos complejos.

En las convenciones ambientales, se maneja el concepto de la biodiversidad de interés global. Es decir, unos elementos de la biodiversidad no son intereses exclusivamente locales o nacionales sino que son globales. En la definición de estos elementos va en juego buena parte de las posibilidades de desarrollo de nuestros territorios rurales.

Es muy importante, para quienes están en el sector agropecuario y en el sector rural tener una relación mucho más estrecha con los que están en el tema ambiental; son una sola cosa y ahí se están jugando elementos muy importantes.

Hay otras preguntas que tienen que ver con el tema de ordenamiento territorial, la ley, enfoques de ordenamiento, metodologías de ordenamiento. Creo que el tema ordenamiento y buena parte de la Ley de Desarrollo Rural mexicana, tal como la entiendo, tiene un fuerte enfoque en ordenamiento territorial.

El ordenamiento territorial no es un problema técnico, no es un problema de mapas, no es un problema solamente de modelos fijos. En el fondo, los avances que hemos tenido en la técnica y en el conocimiento últimamente, nos permite avanzar muchísimo en eso. Los sistemas de información geográfica son un ejemplo perfecto para tener una fotografía mucho más clara, que asuma la complejidad de los territorios en sus potencialidades, en la riqueza de los ecosistemas, en los procesos económicos que ahí se generan, en la evaluación, en la prospección de los procesos de desarrollo territorial.

Sin embargo, el ordenamiento territorial tiene una implicación política. En el caso colombiano, por ejemplo, definitivamente el ordenamiento territorial ha llegado a los procesos técnicos, a las metodologías: establecer regiones, establecer relaciones funcionales, pero no se ha cuajado un ordenamiento territorial, y ¿por qué no se ha cuajado?

Porque en Colombia estamos en una guerra territorial. Llegar a un ordenamiento territorial en Colombia, se va a lograr cuando se firme la paz, el acta de paz va a ser una acta de ordenamiento territorial, porque la complejidad de las tensiones en los territorios es lo que genera la imposibilidad de un ordenamiento territorial.

Entonces, sólo mapas no son suficiente. Es necesario, pero no es suficiente. El tema de ordenamiento territorial tiene la complejidad de la transformación institucional, que significa también una transformación política.

Otra de las preguntas es el tema de la educación y la migración. No toda educación es adecuada, hay una discusión grande. En días pasados teníamos una discusión similar en Perú, cuando se planteaba que las inversiones en el medio rural no signifiquen el desarrollo del medio rural, sino que esta gente que se educa, que recibe los beneficios, migra para la ciudad.

En Centroamérica, ustedes conocen bien, uno de los componentes fundamentales en el ingreso de la población rural son las remesas de lo migrantes que van a Estados Unidos. Cualquiera de estas remesas supera, con creces, los ingresos que puede tener esa familia en su parcela. Inclusive, hay quienes plantean que a los campesinos les deberíamos de enseñar inglés, básicamente para que puedan ir y migrar en mejores condiciones.

Aquí hay un problema de valoración de lo que se pierde cuando la gente se va, ¿qué se pierde? Se pierde la integración de sociedad, se pierde una integración de familia, se pierden elementos de dignidad, porque no nos digamos mentiras en Estados Unidos le pueden pagar a uno bastante bien, pero en condiciones de discriminación y de poca dignidad humana.

Y eso, ¿cuánto vale? Es difícil meterlo en una función para el banco o cosas de esas; pero definitivamente, tiene un fuerte peso en las posibilidades de largo plazo de desarrollo de los territorios que estamos hablando.

Es evidente y las cifras nos indican con toda claridad que quienes mejores condiciones individuales van adquiriendo en los territorios rurales emigran; los migrantes rurales-urbanos son los más despiertos, los más preparados, los más inquietos; recurso humano que se sale del territorio rural por falta de oportunidades y desarrollo. Ahí hay un elemento fuerte para discutir, para mirar en una visión un poco diferente.

Hay una pregunta con un concepto, que dice: cacicazgos, y supongo que cacicazgos en México significará lo mismo que cacicazgos en Colombia. Aquí hay un punto fundamental. Las capacidades en lo local y las capacidades de las sociedades, particularmente en condiciones de mayor vulnerabilidad tienen un enemigo fundamental. Ese enemigo se llama el asistencialismo, el paternalismo, el populismo y el clientelismo. Porque por cada mano estirada que hay, hay alguien prometiendo poner algo en esa mano; y por cada prometero que hay, hay miles de manos estiradas.

Mientras eso subsista, mientras los recursos que le llegan a la comunidad dependan de favores, ya sea de políticos o de tecnócratas, porque la tecnocracia ha mimetizado y disfrazado un poco el mismo esquema asistencial, no generaremos capacidades. Es igual que en el otro extremo: mientras haya productores, grandes productores que tienen puesta la mira de su rentabilidad, en conseguir rentas públicas, es decir subsidios y beneficios y no en eficiencia económica, no saldremos de donde estamos.

Este tema de cacicazgo, llamado clientelismos, está asociado al asistencialismo. Definitivamente está claro que si no es con políticas más soportadas en la demanda y en la capacidad de la gente –y en esto la descentralización es un poderoso instrumento para romper los esquemas asistenciales y clientelistas-, no tendremos mayores posibilidades.

Finalmente, hay una inquietud sobre qué ejemplos hay sobre desarrollo de capacidades a nivel local, y particularmente una pregunta sobre si en Colombia hay este tipo de ejemplos. En Colombia ocurre algo y es que aunque ustedes no lo crean, la mayor parte de información que les llega a ustedes de Colombia es cierta, no es mala prensa ni de que por ahí nos quieran ensuciar la imagen, ni cosas de esas.

Pero en medio de todo, ese país funciona, ese país crece económicamente, ese país tiene uno de los mejores niveles de abastecimiento de alimentos campesinos y percederos del continente. En ese país, la gente sigue viviendo y se sigue casando y sigue soñando y sigue haciendo fiestas y todo ese mundo de cosas, ¿por qué? Porque tal vez Colombia es uno de los países que ha generado mayor capacidad local; de pronto, por supervivencia, de pronto porque no tiene opción, de pronto porque tiene tantas evidencias del desastre de la institucionalidad y de sus clases dirigentes, que ha creado capacidades locales. Capacidades locales sin liderazgos visibles, entre otras, porque los matan, en Colombia han asesinado a cerca de 20 mil líderes en los últimos 20 años.

A una sociedad que le maten 20 mil líderes, estamos hablando de una cosa muy gruesa. Pero, ¿qué pasa? Que siguen existiendo los procesos locales, la gente sigue manteniendo redes de solidaridad, sigue manteniendo tradiciones, sigue manteniendo procesos internos dentro de esos territorios locales, sin asistencia pública y sin programas del Estado, sin cosas de esas en la mayoría de los espacios territoriales.

Nos falta mucho estudiar y entender qué es lo que ocurre en la realidad de esos espacios, pero definitivamente uno lo mira, proyectándolo en el continente. Tenemos mucho que aprender de la

realidad de esas comunidades que, sin discursos, sin teoría, sin programas, sin inversiones están haciendo eso de la cooperación y de eso de generar capacidades locales.

Siempre he insistido que todo esto que nosotros estamos hablando y que queremos impulsar desde el IICA, se soporta esencialmente en apoyar procesos existentes. A alguien le comentaba ahora: si yo voy con este discurso a una comunidad y les cuento todo esto, se me quedan mirando y dicen: este señor de qué habla, si esto es lo que hacemos nosotros todos los días. Esta es la vida, esa es la realidad de nuestra sociedad.

Luego sí hay ejemplos. Ahora, dentro de esos ejemplos, hay un ejemplo muy importante en Colombia, que se generó alrededor de una economía concreta, extraordinariamente globalizada, que es el café. En su gran mayoría los cafeteros colombianos son pequeños, y si hay un ejemplo de territorialidad, de fortaleza territorial, es lo que se generó alrededor del café en Colombia. Hoy la crisis del café no es una crisis de los productores, es una crisis de los territorios rurales cafeteros en Colombia.

Las siguientes preguntas están muy relacionadas con el tema institucional, y estaría respondida buena parte por el doctor de Janvry. Esos cambios institucionales, más que cambios, son procesos de muy largo plazo. Se trata de apostarle al largo plazo y en eso, la verdad, no hemos sido muy exitosos. Entonces, hay todas las limitaciones, los presentes municipales tienen sólo tres años, la presidencia unos años más, pero igual una limitación.

Tal vez la cuna de este cuento de la democracia local, es la sociedad inglesa y la herencia de la sociedad norteamericana. Estados Unidos es una sociedad soportada en una democracia local, ustedes, si miran bien en el fondo son esas localidades las que se desarrollan. En los ejemplos de integración internacional, tal vez uno de los mejores ejemplos es el europeo. Pero nosotros no podemos olvidarnos que esos son procesos de largo plazo, esa democracia que conocemos, democracia local inglesa, tiene más de 800 años de construcción. La Unión Europea tiene siglos de construcción y muchas guerras. En el siglo pasado sólo dos guerras.

Nosotros tenemos procesos históricos propios pero que, definitivamente, han tenido grandes tropiezos. Nosotros somos una sociedad que rompió su historia por el proceso salvaje de colonización a que estuvimos sometidos, se crearon condiciones sobre las cuales estamos aún operando y son sobre las cuales tenemos que construir esa nueva institucionalidad. Luego, la verdad, es que más que periodos presidenciales, estamos hablando de cambios que se miden en generaciones. Esas generaciones son las que permiten construir un futuro.

Quiero terminar diciendo que realmente agradezco mucho que en México me hayan permitido la oportunidad de hablar de México y de América Latina.

Dr. Horacio Santoyo

Bueno, recibí muchas preguntas; una serie de preguntas que muestran, digamos, las dificultades, los retos que implica poder instrumentar un marco legal como el que se propone la Ley de Desarrollo Rural.

Yo quisiera insistir mucho en que la idea central en la Ley de Desarrollo Rural es desarrollar organismos de representación social y coordinación institucional. Esos son los ejes. Eso es a nivel federal, estatal y municipal; es decir, hay un componente de descentralización muy fuerte.

Cada vez que habla uno de descentralización siempre hay que ponderar dos de las grandes limitaciones que hay en estos procesos. La primera limitación es el caudillismo, los cotos que existen ya a nivel de institución, a nivel de regiones. La segunda limitación está en la heterogeneidad en el desarrollo de capacidades.

Definitivamente, la simple promulgación de una ley no puede revertir esas dos limitantes de manera instantánea; o sea, el simple hecho de tener un instrumento jurídico que permita la participación social y que obligue a una coordinación institucional, por decreto, no puede hacerse de manera instantánea. Se requiere un proceso.

Se requiere fundamentalmente un proceso de capacitación; un proceso de capacitación de los diferentes funcionarios, de los tres órdenes de gobierno, y también se requiere un proceso de capacitación de la propia sociedad civil.

Es decir, en esencia, mucha gente dice aquí: oye, por ejemplo en mi estado, lo que sería el plan especial concurrente, parece ser que es sólo una labor de SAGARPA; las otras instituciones no quieren participar. Y lo que diríamos nosotros es que es justamente que ese tipo de problemas los encontramos también a nivel Federación, a nivel nacional.

La ventaja que nos da la Ley de Desarrollo Rural es que ahora ya tenemos un marco para presionar, para obligar a esas instituciones a sentarnos en la mesa y discutir; antes no lo teníamos. Antes, si querían iban, si querían trascendían. Ahora hay un marco legal.

Incluso, yo quisiera insistirles en que, a veces, la evidencia que tiene cada uno de ustedes en sus comunidades, en sus estados, oculta los avances que ya ha habido en otras regiones. Hay muchísimas experiencias en México; estos espacios de concurrencia institucional o de representación social, no surgen con esta ley; ya hay muchísimos antecedentes en los estados.

Ya se hablaba en algunas conferencias anteriores de los Consejos de Desarrollo Regional, que proponía el Programa de Desarrollo Rural de Zonas Marginadas; ya hay evidencias, ya hay antecedentes y, en algunos estados, estos procesos han sido más rápidos que en otros.

En algunos estados ha sido más rápido ponerse de acuerdo a nivel municipal que a nivel estatal; en algunos otros casos, ha sido lo contrario, ha sido más fácil a nivel estatal que a nivel municipal.

Entonces, no podemos generalizar, en términos de que vamos a lograrlo por el simple decreto, cubrirlo, ¿por qué? Porque exactamente lo que queremos es que haya una adecuación de este orden jurídico a las condiciones locales.

Hay gente que plantea aquí: oye, por qué no establecen ustedes un reglamento así, estricto, de cómo tienen que ser los Consejos Municipales, por qué no se establece un marco, un reglamento muy preciso para tales o cuales aspectos. Bueno, si hiciéramos eso, estaríamos yendo en contra del proceso.

Se pueden dar ciertos lineamientos, se pueden dar discusiones como las que aquí tenemos; incluso, a mí me parece muy pertinente que probablemente durante el año próximo hiciéramos un encuentro de cómo se están desarrollando estos Consejos Municipales, esos Consejos Regionales, esos Consejos Distritales de cómo se está aplicando los programas especiales concurrentes para cada entidad, y ver que hay avances heterogéneos y disímbolos, como es todo el país.

Esta es una de las cuestiones importantes, dentro de la filosofía de esta ley no podemos ser impositivos; tiene que hacerse así la planeación, tiene que darse el esquema. Tiene que ser un proceso mucho más

lento, pero más robusto, que soporte –digamos- los cambios políticos, que soporte las presiones, los cotos de poder, los caudillismos; que permita desarrollar capacidades.

Probablemente tengamos que invertirle más en capacitación; probablemente tengamos que dedicarle más tiempo a reflexionar, a intercambiar experiencias. Pero lo que hemos visto es de que hay avances. Recuerden ustedes, la ley no se planteó para resolver problemas urgentes, la ley se planteó esencialmente para resolver problemas de carácter estratégico: la coordinación institucional y una mayor capacidad de representación de la sociedad civil. Los municipios y los diferentes agentes de la sociedad civil tienen que ver la ley como una oportunidad; como una oportunidad, de orden legal, para que haya esa participación de ellos en las diferentes instancias.

CONCLUSIONES DEL PANEL

Dr. Adrián Rodríguez

Aunque parezca contradictorio decirlo, el tema del desarrollo rural, es un tema importante hoy más que nunca. Si lo vemos en términos de los resultados poco satisfactorios que se han dado, en términos de la reducción de la pobreza, y consideramos el tiempo que posiblemente se perdió en términos de ajustes y reformas estructurales, que no fueron suficientes para lograr los objetivos que originalmente habían sido planteados.

En las presentaciones ha sido destacada la persistencia de desequilibrios regionales y sectoriales; el hecho de que la pobreza tenga una expresión regional, tiene una expresión territorial y se relocaliza espacialmente, es un elemento importante y eso ha sido destacado por los ponentes.

El concepto de desarrollo rural ha evolucionado en términos de un planteamiento convencional a un planteamiento enfocado al concepto territorial. Este incorpora la importancia creciente de las actividades no agrícolas en los territorios rurales y, sobre todo, en función de su potencial para contribuir a la reducción de la pobreza rural. Los mayores niveles de pobreza y las dificultades más grandes en su reducción se presentan en el ámbito de la pobreza rural.

Un segundo elemento, es la integración creciente entre lo urbano y lo rural y las potencialidades que ofrece en términos del desarrollo de modelos de economía locales, más basadas en el concepto de territorio, y aspectos relativos a las expectativas de los consumidores y mercados que posibilitan el desarrollo de conceptos como el de servicios ambientales, agricultura familiar, la de certificación y por denominación de origen.

Entonces, a partir de las presentaciones que se han hecho, se podría contrastar lo que es un enfoque convencional de desarrollo rural, y lo que plantea el enfoque territorial.

Un elemento muy importante que fue destacado por el doctor Echeverri es el tema de la participación y la compensación en los enfoques convencionales; y cómo en el modelo de enfoque territorial, estos dos elementos son potenciales, en términos de un concepto más amplio que es el de cooperación. El concepto de cooperación y el concepto de inclusión económica y social, es ir más allá de esos conceptos convencionales, o de la forma en que convencionalmente se han concebido los temas de participación y de compensación.

Un elemento importante en la conceptualización y las implicaciones que tiene en términos de definición de políticas, es trascender en términos de desarrollo rural, la visión convencional de economía agrícola; e ir hacia enfoques basados en otros conceptos como economía territorial, donde hay aportes importantes de otras disciplinas, como la economía regional, la economía ambiental o ecológica. Por ejemplo, el desarrollo que en los últimos 10 años ha tenido los conceptos de nueva geografía económica o economía geográfica, que aunque parezca increíble, es un tema que en teoría económica y los economistas habíamos olvidado por muchísimo tiempo, el hecho de que las actividades económicas se desarrollan sobre los territorios.

Un tercer elemento es lo planteado por el doctor Santoyo, relativo al enfoque multisectorial que plantea el enfoque territorial, enfatizando aspectos como cadenas productivas, clusters, etcétera; conceptos que tienen relación con elementos de economías de escala, con conceptos de localización de las actividades

económicas que trascienden la visión convencional de las políticas sectoriales y políticas focalizadas por producto.

Un cuarto elemento, tiene que ver con trascender la dicotomía entre lo urbano y lo rural y reconocer que en estos conceptos tenemos un continuum, en ese continuum hay un espacio para desarrollar diferentes tipos de políticas, en función de si la dominancia es de lo urbano, lo rural o cómo la demanda que puede existir en los centros más urbanos, puede contribuir al desarrollo de los sectores más vinculados al uso de recursos naturales.

Reconocer que hay una serie de bienes y servicios demandados por los pobladores urbanos proveídos solamente por los territorios rurales; los servicios ambientales son elementos en la definición de una política de desarrollo rural.

Un quinto elemento, es el manejo de los recursos naturales, de una perspectiva meramente ambiental a un enfoque de desarrollo sostenible, en el cual el concepto de territorio es muy adecuado, porque en el territorio es donde se expresan esos procesos que están vinculados a las diferentes dimensiones económicas, social, ambiental, institucional, etcétera.

Un elemento fundamental son políticas de ordenamiento territorial. En esto, tanto el doctor de Janvry, como el doctor Echeverry fueron enfáticos en el concepto del nivel intermedio y en cómo vamos a definir las regiones. El tema del ordenamiento territorial es un elemento fundamental, complementario de las políticas de descentralización y de reforma del sector público, en el marco de las políticas de estabilización y de ajuste.

En términos de la gestión de las políticas públicas, el enfoque territorial plantea que debemos avanzar hacia políticas orientadas por la demanda, más que políticas orientadas por la oferta, de antes de cooperación.

Finalmente, en los temas de la rentabilidad y de la competitividad en el enfoque territorial se reconoce que el concepto de competitividad trasciende la visión económica convencional. En una perspectiva ampliada, hablar de competitividad implica abordar la competitividad en términos ambientales, sociales y económicos: lo económico es necesario pero no es suficiente y ahí el tema de lo social y lo ambiental es muy importante. Es importante reconocer las otras dimensiones de la rentabilidad del capital humano, capital natural y capital social y no únicamente la visión convencional enfocada en el capital físico.

En síntesis, el enfoque territorial del desarrollo rural plantea: la cohesión social como expresión de sociedades nacionales integradas por medio de la equidad, la solidaridad, la justicia social y el sentido de pertenencia. Es un reto en relación a la inclusión e integración de la economía rural en la economía nacional. La cohesión territorial como una expresión de la integración de espacios, recursos, sociedades e instituciones en tejidos que forman regiones, naciones y espacios supranacionales. Es un reto en relación a la integración de las economías nacionales en los mercados globales.

Por lo tanto, el enfoque territorial integra espacios, agentes, mercados y políticas públicas. Tiene como objetivo revitalizar los territorios rurales para la adopción de nuevas funciones y demandas. Intenta revertir el círculo vicioso de la exclusión, la pobreza y la ineficiencia económica por un círculo virtuoso de inclusión, prosperidad y competitividad; e integra territorios entre ellos y con el resto de la economía nacional.

Panel II

Experiencias relevantes de instrumentos y estrategias de gestión territorial a nivel nacional e internacional

Objetivo:

Conocer experiencias de desarrollo rural con enfoque de territorialidad y señalar los diferentes instrumentos metodológicos utilizados para su implementación. Etapa actual de desarrollo de la metodología y resultados esperados a corto y mediano plazo

Moderador: Dr. Javier Ramírez Juárez

EXPERIENCIA DEL ECUADOR SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.

Ing. Roberto González

1. Perfil económico del Ecuador

El Ecuador es un país relativamente pequeño en comparación con México, con un total de 256.549 km², en los cuales habitan, según el último censo (2001) alrededor de 12 millones de habitantes, si bien un número significativo de ecuatorianos (se habla de más de un millón y las cifras más conservadoras hablan de 600.000) han decidido migrar a otros países, dada la enorme crisis que afecta el país, especialmente a partir de 1999.

El Ecuador conserva aun una buena parte de su población en el área rural, 39%, con tres grandes centros efectivamente urbanos que son Quito, Guayaquil y Cuenca.

Su territorio se halla dividido en cuatro regiones naturales, bien diferenciadas que son la Costa, la Sierra, la Amazonía y Galápagos. La diferenciación geográfica, cultural, étnica, es grande y con frecuencia se viven problemas de regionalismos, que atentan contra la unidad del país.

El idioma oficial del país es el español, pero dada la gran cantidad de sus habitantes que pertenecen a diferentes pueblos indígenas, se conservan dialectos ancestrales como el quechua en la sierra, el shuar y achuar en la Amazonía y el awapit en la Costa.

Desde el año 2000 el Ecuador abandonó su moneda tradicional, el sucre y adoptó el dólar de los EEUU de América.

Como consecuencia de la estabilidad macroeconómica que generó el cambio de moneda, pero también relacionado con grandes proyectos que eso trajo consigo como la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), unido a las remesas enviadas por los migrantes que salieron masivamente del país, en el 2001 se tuvo un crecimiento del 5,4% que resultó ser el más alto de América Latina.

El cambio de moneda y la adopción del dólar cuyas decisiones escapan a las atribuciones del Banco Central (BC) del país, hicieron que se iniciara una discusión sobre las nuevas funciones de dicha institución, dado el hecho de que se decidió conservarla. El BC actualmente propone, entre otras, políticas sobre exceso de liquidez, creación de fondos especiales o colocación de bonos en entidades financieras.

Motivado por recientes estudios que mostraron serias deficiencias, se ha decidido establecer la competitividad como una Política de Estado, mediante Decreto Presidencial.

Por otra parte, el país muestra grandes diferencias en cuanto a ingresos por sectores, habiéndose incrementado de una manera muy fuerte los niveles de pobreza y como consecuencia de ello, los ya citados problemas de migración de su población, con las consecuencias que ello trae sobre la estabilidad familiar; muchos de los factores que contribuyen a ese problema parecen ubicarse en la

falta de apoyo a los sectores productivos y al impulso de la agroindustria y de los productos no tradicionales.

1.1. En relación con la competitividad

Algunos indicadores que permiten visualizar el problema en este campo, pueden observarse cuando se comparan valores entre el año 95 y el 01.

	1995	2001
PIB (Miles millones de US\$):	18.0	17,9
Tasa crecimiento PIB promedio anual (1990-2001):		1.8%
PIB S.A. (Miles millones de US\$):	2.1	1.9
Contribución del S.A. al PIB:	17.2%	17.3%
Contribución del S.A. al PIB con visión ampliada:	30%	32%
Aporte en Divisas:	46%	32.7%
Inver.Extr. en S.A (Miles millones de US\$):	4.5	18.7
Gasto Público (% PIB)	1.4%	0.73%

Algunos puntos que merecen resaltarse son:

- El decrecimiento, que aunque pequeño, ocurre en términos del valor absoluto del PIB en un periodo de 6 años.
- El bajo valor, en términos porcentuales, de crecimiento del PIB en ese período, que se queda por debajo de la tasa de crecimiento poblacional.
- La diferencia entre visualizar la contribución del sector agropecuario con visión tradicional o con visión ampliado al PIB, pero también su relativo estancamiento en el periodo.
- La pérdida de valor relativo del sector en el período, como aportante de divisas, dada la aparición ya mencionada de otros rubros, como el OCP y las divisas de los migrantes.
- El crecimiento enorme de la inversión extranjera, producto de la apertura económica, en rubros exportables tradicionales como banano, camarón, cacao, y en rubros nuevos, como frutas tipo babaco, tomate de árbol, ají, etc.

1.2. Con relación a la sostenibilidad

El último Censo Agropecuario muestra una preocupante disminución del área bajo riego, sin causas aun explicadas, pero probablemente relacionadas con el último Fenómeno del Niño y los efectos devastadores que tuvo.

La Población Económicamente Activa dedicada al sector agropecuario no solo no disminuyó sino que tuvo un ligero aumento, mostrando un hecho ya conocido que es este sector el que más fácilmente permite que en él se refugie la población en épocas de crisis.

Los principales cultivos de ciclo corto, según el último Censo Agropecuario, son el arroz, el maíz duro, el maíz suave, la soya, la papa, la cebada y el frijol seco.

Entre los cultivos permanentes los más importantes son el banano, el cacao fino de aroma, el café, la caña de azúcar, la palma africana, el plátano y el tomate de árbol.

El Ecuador es considerado como uno de los países poseedores de una megadiversidad biológica, fito y zogenética. Posee el 10% de todas las especies de plantas del planeta, esto es entre 20 y 25 mil especies de las cuales 20% son endémicas.

1.3. Con relación a la equidad.

Como se mencionó anteriormente el porcentaje de población rural es todavía alto, alrededor del 40%, de los cuales un 60% se dedica a labores agropecuarias. Coincidente con las cifras que muestran la crisis del país, el % de pobres en el sector agropecuario ha aumentado de 67 a 77.8%.

Los datos del último Censo muestran datos impresionantes, por ejemplo, el 93% de los productores no recibieron asistencia técnica y de los que si la recibieron, 7% lo hicieron de Casas Comerciales. Por otra parte, 93% de los productores agropecuarios no recibieron crédito y los que si lo recibieron lo obtuvieron del sector informal o de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Un indicador relativamente positivo es que 68% de las unidades productivas tienen título de propiedad y que el resto vive aun bajo formas de arrendamiento, comuneros, aparcería o tenencia mixta.

En cuanto a niveles de escolaridad los datos también son preocupantes pues 22% no tuvo ningún grado de escolaridad y el 78% restante básicamente tiene formación primaria.

2. Antecedentes

Si bien la historia del Desarrollo Rural en el Ecuador es muy fecunda, para efectos de visualizar la Experiencia del Ecuador sobre Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, dividiremos esa historia en tres períodos.

2.1. Primer período

El primer período en este orden de ideas puede ser considerado el que ocurrió entre 1979 y 1986, es decir a partir del retorno del país a sendero democrático y cuyo eje central fue la creación de un esquema institucional denominado Secretaria de Desarrollo Rural Integral (SEDRI), adscrita a la Presidencia de la República para evidenciar la importancia que se le dio a esta temática.

La SEDRI metodológicamente se guió por lo imperante en la época, que resultó ser el esquema de Desarrollo Rural Integrado, mismo que aplicó en una serie de proyectos en áreas geográficas de muy diversas características, lo que mostraba que no había criterios muy claros de selección de las citadas áreas.

Las áreas de esta primer etapa cubrieron cantones con características de pobreza, de potencial productivo, de etnias diferentes, de producción de alimentos, de Sierra y Costa, pero no de Amazonia.

Sin pretender hacer un examen exhaustivo de los impactos de aquel primer período, se podría mencionar que el mismo se caracterizó por un enorme énfasis en la participación campesina y en el fomento de su organización, y no sería exagerado decir que el gran esfuerzo se colocó en esas dos variables.

Por otra parte y obedeciendo a la estrategia DRI, el trabajo se subdividió por componentes, ubicando las instituciones que tenían como función el realizar actividades en esas temáticas y manteniendo como eje de cohesión al presupuesto y no al territorio, puesto que si una institución hacía bien su trabajo, recibía los recursos sin importar que otros componentes que eran vitales para que el que fue bien ejecutado causara el impacto esperado, hubiese sido mal ejecutado y por lo tanto su sumatoria resultaba absolutamente disminuida.

Como esta estrategia implicaba una especie de Unidad Ejecutora para coordinar las diversas instituciones que ejecutaban los diferentes componentes, los Gobiernos Locales tenían poca o nula participación, atentándose así gravemente contra la sostenibilidad del proyecto, pues terminado el presupuesto se desmontaba la Unidad Ejecutora y eso significaba el fin del proyecto.

Una característica de esta estrategia era que facilitaba el que hubiera mucha demanda por infraestructura, pues la misma siempre fue colocada como un prerrequisito para el impacto de otros componentes, desviándose la atención y los recursos para los temas más tangibles de la actividad, como carreteras, puentes, casas comunales, escuelas, etc.

2.2. Segundo período

El segundo período estuvo caracterizado en su inicio por un cambio institucional, pues se creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural, en el Ministerio de Bienestar Social, dándose así una imagen de asistencialismo en el acercamiento al tema de Desarrollo Rural, dado que el enfoque de fortalecer la organización de los productores no empezó a ser compatible con los postulados del Gobierno de turno.

Pasado un primer período gubernamental se retomó la visión anterior del desarrollo y después de un período de inmovilidad se inició la formulación del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER), a partir de un ejercicio de tipificación de los cantones del país, que permitió agruparlos en 8 categorías o tipos, así:

- Minifundistas pobres
- Campesinos artesanales pobres
- Campesinos agricultores
- Pequeña colonización en el pie de la cordillera
- Latifundio / minifundio
- Amazónicos
- Con unidades capitalistas y campesinas
- Urbanos.

Este fue un primer acercamiento al concepto de territorios y si bien en aquella época no se hablaba del tema, se visualizaba a una comunidad con ciertas características asentada en un determinado lugar y desarrollando unas actividades productivas, originadas en los recursos que el medio facilitaba.

Los bajos impactos alcanzados en el período anterior llevaron en la formulación del PRONADER a proponer la existencia de una innovación que fue el Fondo de Desarrollo Comunitario (FODECO) que

era un recurso destinado a impulsar el cambio en los sistemas productivos y a empezar visualizar que si los productores seguían desempeñando la única función de producción de materias primas, sin agregarles valor, las posibilidades de atacar la pobreza se disminuían sensiblemente.

Dos tipos de Fodecos se diseñaron: uno de entrenamiento y capacitación, llamado FODECO 1, que tenía como techo US \$ 5.000 para cada proyecto y que era a fondo perdido para el proyecto pero devolutivo a la comunidad y luego se reglamentó el FODECO 2 que no tenía techo y se procuraba que no fuera tan pequeño para que su impacto realmente se reflejara en el nivel de vida de los microempresarios, pues se le dio un evidente carácter empresarial, llegando a financiarse hasta US \$ 200.000 para un solo proyecto.

Al ejecutarse estos proyectos empezaron a evidenciarse dos temas: primero, que para que esas pequeñas empresas operaran se requerían servicios como transporte, bodegaje, frío, etc. y que estos no estaban el medio “rural” sino en el pequeño poblado y que por lo tanto ya no aparecía tan nítida la división entre lo urbano y lo rural.

Al final de este período aparecen las primeras discusiones sobre Nueva Ruralidad y entre los muchos conceptos que sumaban a las dudas que se generaban en campo, destacaremos el que dice que “la agricultura aparece como el elemento que le permitió a las poblaciones pasar de su condición nómada a una sedentaria. Se constituyó entonces en el factor de construcción de sociedades asentadas en el territorio y localizadas espacialmente con una condición de organización estable y permanente”.

Este concepto encajaba perfectamente con lo observado en campo y era compatible con la organización y la problemática de los iniciales agrupamientos para fomentar agroempresas y además la ausencia de diferenciación entre lo urbano y lo rural coincidía con otro concepto de la Nueva Ruralidad expresado como que “la organización del territorio incorpora tanto lo urbano como lo rural, en el sentido de territorios desarrollados a partir del uso de recursos naturales” y entonces era fácil aceptar que no había la dicotomía rural –urbano sino territorios que eran urbanos o rurales, dependiendo del uso que hicieran de sus recursos naturales para su desarrollo.

Finalmente en este mismo periodo se habla de agricultura ampliada y sobre todo de cadena productiva, que implica más allá de la agricultura ampliada misma, la articulación de los distintos sectores y actores de una misma cadena.

2.3. Tercer período

Este último período se inicia en 1998 y se extiende hasta la actualidad y parte de la conjunción de los conceptos de agricultura ampliada, cadena agroproductiva, servicios, áreas urbano-rurales y da énfasis especial al concepto de Agroempresas.

El hecho aceptado por los analíticos de que la agricultura concebida hasta la puerta de la finca, impide tener acceso al 85 o 90% del valor final de un producto, obliga a introducir en el modelo de desarrollo el concepto de Agroempresa y a unirlo a los ya citados en el párrafo superior.

Para reforzar aun más los conceptos se inicia la discusión de los llamados Sistemas Agroalimentarios Localizados, definidos como aquellos “constituidos por organizaciones de producción y de servicio (unidades agrícolas, empresas agro-alimentarias, empresas comerciales, restaurantes, etc.) asociadas, mediante sus características y su funcionamiento, a un territorio específico. El medio, los productos, las personas, sus instituciones, su saber-hacer, sus comportamientos alimentarios, sus redes de relaciones

se combinan en un territorio para producir una forma de organización agroalimentaria en una escala espacial dada”.

Este concepto permite realmente redondear la idea de que “los encadenamientos productivos y la economía territorial aparecen como los componentes básicos de una estrategia de desarrollo productivo diferente a la que se ha venido usando en los programas de combate a la pobreza rural”.

Llegados a este punto y de acuerdo con los postulados de la Nueva Ruralidad es cuando en el IICA Ecuador se acepta que “la esencia del desarrollo rural, como territorio, se encuentra ligado a una forma que reivindica el Ordenamiento Territorial como eje de la propuesta de visión renovada de la ruralidad. La reflexión geográfica, demográfica, económica, social, ambiental y política incorporada, constituye un cuerpo integral de Ordenamiento Territorial.”

3. El convenio multiinstitucional para el ordenamiento territorial

Objetivando poner en práctica lo que se había concluido a partir del análisis de las acciones desarrolladas, el IICA decide promover una acción multiinstitucional, pues resultada evidente que la reflexión geográfica, demográfica, económica, social, ambiental y política no podría estar ubicada en una sola institución por capaz que esta fuera.

Así se desarrollan contactos con diferentes instituciones y termina firmándose un convenio inicial entre 6 instituciones, de carácter abierto, para ir permitiendo el acceso de nuevas instituciones en la medida que fueran solicitando su inclusión o que se fuera motivando su adhesión.

Estas instituciones y la razón de su participación, son:

La Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN) según Decreto Ejecutivo No. 432 de 28 de diciembre de 1998, es la instancia técnica responsable de procesar, armonizar, conciliar, formular y actualizar permanentemente el conjunto de políticas públicas, el Plan Nacional de Desarrollo y someterlos a la aprobación del Presidente de la República. El Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), es la institución de Derecho Público encargada de coordinar, asesorar, capacitar y asistir técnicamente a los Gobiernos Provinciales, quienes conforme lo manda la Carta Suprema, son responsables de los Planes de Desarrollo Provincial.

El Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE), es la autoridad ambiental nacional responsable de fijar políticas, normas y regulaciones nacionales para la protección del ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales. Para el cumplimiento de este objetivo, la Ley de Gestión Ambiental dispone que sea el organismo responsable de formular la estrategia nacional de ordenamiento territorial. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), tiene como mandato definir las Políticas del sector sobre desarrollo y competitividad agropecuarios, para ello, amparado en los preceptos de descentralización, actúa como facilitador de las actividades y responsabilidades concernientes a su competencia, desarrollando y poniendo a consideración información temática relevante para los Planes de Ordenamiento Territorial.

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), a través de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y las Direcciones Provinciales, proporciona asistencia técnica a los Municipios y Consejos Provinciales en los campos del fortalecimiento institucional, ordenamiento físico espacial, catastros, vivienda y saneamiento básico, para definir los Planes de Ordenamiento Territorial.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), tiene como mandato el de contribuir a elevar la competitividad del sector agropecuario y disminuir los niveles de la pobreza rural con el aprovechamiento eficiente del talento humano y de los recursos naturales. Para operativizar este objetivo presta su cooperación técnica para identificar, diseñar y poner en marcha proyectos de desarrollo rural, local y regional.

Incluso, más que lo multiinstitucional y que el uso que se hace de los conocimientos y de las capacidades institucionales, lo que más agrega valor en este convenio es la metodología acordada, misma que puede resumirse en el siguiente cuadro.

COMPORTAMIENTO TRADICIONAL	METODOLOGIA PROPUESTA
Con consultores externos Como contrato Participación puntual y en asambleas Planes Provinciales, Cantonales y Parroquiales Sin capacitación, pues los consultores ya están capacitados.	Con funcionarios locales Como proceso Participación a lo largo del proceso Plan para la Provincia Con capacitación diferenciada

4. Proceso de formación de capital humano a escala local

El proceso de formación de capital humano a escala local se inició con la participación del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), el cual ha desarrollado un curso inicial que permite a los participantes tener una idea clara del proceso de recolección y análisis de la información necesaria para formular los Planes de Ordenamiento Territorial y además recibir entrenamiento y un manual de operación para un software de Sistemas de Información Geográfica que dicha institución desarrolló y que es de carácter gratuito y que se conoce como Map Maker Popular.

Este evento se desarrolló en 4 Provincias del Ecuador, con una duración de una semana por Provincia y a ellos asistieron mas de 100 técnicos de las Prefecturas Provinciales, de las Municipalidades, de las Juntas Parroquiales, de las universidades locales, de los gremios locales, de ONG's locales, de Cámaras sectoriales locales, de programas y proyectos locales, de grupos sociales locales.

Las primeras observaciones y evaluaciones de este primer evento mostraron los resultados que se resumen en el cuadro siguiente.

PROVINCIA	APOYO POLITICO	CAPACIDAD TECNICA INICIAL LOCAL	INTERES DE LOS ACTORES
Tungurahua	Alto	Alto	Alto
Los Ríos	Alto	Bajo	Bajo
Azuay	Alto	Alto	Alto
Carchi	Alto	Medio	Alto

Como resultado de los eventos enumerados se tiene previsto:

Con tres de las cuatro Provincias se formulan proyectos para consecución de recursos para preparar el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial.

Duración estimada: 8 a 12 meses.

Coordinación local: Direcciones de Planificación de las Prefecturas Provinciales.

Apoyo Técnico y articulación institucional: CONCOPE, IICA, MAG, MAE, MIDUVI.

Una Provincia repetirá el curso, a partir de los asistentes.

ODEPLAN tomará una decisión institucional interna.

El CIAT actuará como apoyo técnico externo.

Las Juntas Parroquiales se dotan de computadores y operadores de computación.

La capacitación será diferenciada.

PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL, PARTE NORTE DEL ISTMO, OAXACA (EN LA TIERRA DEL GRAN VIENTO)♦

Lic. Carlos Beas Torres

Antecedentes

Los pueblos indígenas de Mesoamérica, los pueblos del maíz han sufrido desde hace más de 500 años la imposición de relaciones y modelos económicos que sólo han generado saqueo y destrucción de recursos naturales, violencia, empobrecimiento de la población local y pérdida de valores culturales, de soberanía y autonomía.

En Mesoamérica se localiza “La Tierra del Gran Viento”, en el Istmo de Tehuantepec, esta porción del sureste de México, es y sigue siendo predominantemente tierra de indios, la habitan 10 naciones indígenas, gentes de costumbre, con formas de organización, trabajo, conocimiento y cultura propios. En los últimos 150 años el Istmo de Tehuantepec ha sido invadido por empresas que han tenido un fuerte interés en el apropiarse los abundantes recursos naturales que aquí existen y en aprovechar su ubicación geográfica estratégica en los circuitos del comercio mundial.

El Istmo de Tehuantepec es una región con funciones de corredor interoceánico que desde hace más de un siglo, ha sido parte de la disputa imperial; ingleses, norteamericanos y franceses en diferentes momentos se han enfrentado por el control de estas tierras, como también ha ocurrido en Panamá y Nicaragua.

En los últimos 50 años el Estado Mexicano le impuso a esta región el papel de zona de colonización y con recursos del Banco Mundial se impulsó un agresivo proceso de desmonte-ganaderización, que no sólo significó graves daños ambientales, ya que también la región fue convertida en zona de conflicto violento entre dos mundos y dos visiones: El mundo de los ganaderos contra el viejo mundo de los productores de maíz. Un capítulo más de la guerra entre sociedad nacional y pueblos indios.

Una región que hasta hace pocos años era excedentaria en maíz y que produce café y cítricos de excelente calidad fue convertida en una verdadera zona de desastre. Desde 1994, miles y miles de pequeños productores huyeron y abandonaron sus tierras, ante la falta de precio para sus productos. La promesa de un empleo bien remunerado los ha llevado a sufrir el llamado sueño americano.

El sureste mexicano del cual forma parte central el Istmo de Tehuantepec era un edén. Los impactos de la globalización, con sus tramposas aperturas comerciales y las equivocadas y erráticas políticas gubernamentales lo convirtieron en una región empobrecida y devastada.

No ha muerto la esperanza

Ante esta grave situación desde hace casi 20 años, algunas organizaciones indígenas de esta región hemos impulsado iniciativas que buscan antes que nada el detener el grave deterioro que provoca en la vida de los pueblos un modelo diseñado e impuesto desde afuera y desde arriba.

♦ Véase la presentación multimedia incluida en el CD.

Existen en esta zona excelentes experiencias de producción, comercialización e industrialización de café orgánico, como es el caso de UCIRI, un verdadero modelo de empresa social a nivel mundial. También existen comunidades que han defendido heroicamente sus selvas y que han logrado ejecutar modelos de conservación aprovechando sus bosques de manera sustentable.

Pero también hay experiencias de planeación regional que ha buscado desde abajo y desde adentro el construir un Modelo de Desarrollo propio a la visión, intereses y cultura de los pueblos indios.

Desde 1998, la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI) ha venido impulsando un intenso proceso de autodiagnóstico, reflexión y propuesta entre miles de pobladores, hombres y mujeres, autoridades locales, ancianos, productores y niños.

De este proceso ha surgido una propuesta que basa sus acciones en la noción del territorio, el cual para nuestros pueblos no se reduce al espacio físico que les permite mantenerse materialmente.

El territorio para los pueblos indios es el espacio donde se da el ejercicio de su autonomía. Es el lugar donde se reproduce la cultura y también es el sitio donde descansan los muertos y sede de los símbolos que le dan identidad a nuestros pueblos. Sin territorio los pueblos indios no existen, son como almas perdidas.

En la construcción de una alternativa de desarrollo sustentable, nuestros pueblos han recuperado una serie de principios que tienen hundidas sus raíces en la misma cultura tradicional. Uno de los principios fundamentales sigue siendo el cultivo del maíz, este cereal es y seguirá siendo la base alimenticia de nuestros pueblos, por ello producir para comer es prioritario, del alimento, proviene la vida y la felicidad.

Otro principio fundamental es la diversificación productiva, es decir nuestros pueblos reclaman el seguir produciendo todo tipo de productos, en este sentido se sabe que el monocultivo sólo trae pobreza y dependencia.

El fortalecimiento de lo regional, como otro principio central, ha dado lugar a que nuestra propuesta de Desarrollo haya identificado cuatro grandes regiones que son las que forman nuestro territorio; por ello en nuestro propio Fondo de Desarrollo Regional existen representantes consejeros de 4 regiones y los recursos que se aplican deben de distribuirse de manera equitativa entre hombres y mujeres y también entre las diferentes regiones.

Otro de los principios básicos es el papel que juega la familia en la producción, hombres y mujeres, abuelitos y niños. Cuando se habla de productores, en los pueblos indios se está hablando antes que nada de la gran familia, que se extiende en ocasiones por toda la comunidad.

Sin embargo, muchos de estos principios chocan de frente con un modelo que se orienta únicamente a la rentabilidad económica, sin importarle los costos que pueda significar. El modelo que nos imponen los técnicos tiene a la ganadería de bovinos como única opción productiva, hasta parece que a estos técnicos y funcionarios les da vergüenza el comer maíz si no es amarillo, malo e importado del Norte.

Ven a la familia campesina más como una carga que como un ente asociativo que ha demostrado su eficacia a lo largo de los años.

En los últimos dos años UCIZONI ha venido buscando el sensibilizar a las autoridades gubernamentales para que modifiquen su trato y sus estilos de trabajo para con los pueblos indios. Sin

embargo en algunos sectores del Estado Mexicano siguen pesando las resistencias y el temor ante las experiencias que han surgido desde abajo.

Sin embargo pensamos que se están creando las condiciones para que haya un trato de respeto con los miles y miles de productores indios que en Mesoamérica siguen aferrados a su familia, a la milpa, a su costumbre y a su territorio.

A continuación presentaremos el multimedia: “En la Tierra del Gran Viento” donde se narra la experiencia que tuvo nuestra organización UCIZONI durante el año 2001, producto de la propuesta de los pueblos indios de la región para que se impulsaran acciones productivas que beneficiaran a unas 1,500 familias indígenas de 4 microrregiones.

Este es un modelo novedoso pues fueron los propios productores los que definieron las reglas de operación del Programa en base a los principios que les marca la cultura tradicional, este modelo busca antes que nada el resolver problemas de pobreza y procura reconstruir una economía y un mercado regional devastados por la imposición de un modelo de economía global.

EXPERIENCIA DE DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL EN MÉXICO: EL CASO DE MINATITLAN, COLIMA ♦

Ing. Horacio Mancilla González

Minatitlán, Colima, es un Municipio en donde la gente desde hace un tiempo tiene la visión de desarrollo rural similar a la que contempla la Ley de Desarrollo Rural, es decir ampliar nuestro actuar más allá de lo que tradicionalmente se pensaba en el desarrollo rural (aspectos agropecuarios), esto ha permitido realizar acciones muy precisas y concretas en donde aprovechando el carácter de su gente y el ánimo de buscar mejores condiciones de vida, están dando buenos resultados en lo inmediato y estamos seguros que en el mediano plazo los resultados serán magníficos.

Para lograr los avances que hemos tenido, se han creado algunos consejos en donde mayoritariamente participa la gente; como el Consejo de Educación, el Consejo de Salud, el Consejo de Seguridad, el Consejo de Desarrollo Rural Sustentable, el Consejo Juvenil, entre otros, es aquí, en estos órganos colegiados, en donde se analiza la problemática, se plantean soluciones y se dan las tareas específicas que marcan el trabajo de todos, incluyendo el Gobierno Municipal.

Hemos encontrado un sin número de debilidades que frenan y dificultan el desarrollo del municipio, y en la medida de lo posible hemos convertido esas debilidades en fortalezas para el desarrollo. También sabemos que no hemos sido el único Municipio que ha tenido que vencer inercias y enfrentarse a retos para avanzar en el desarrollo rural integral.

A nivel nacional debemos tener en cuenta que el cambio en la visión de desarrollo rural es fundamental ya que de esto dependerá en gran medida el salir de paradigmas que nos han mantenido en un nivel muy rezagado a diferencia de otros países desarrollados. Por otra parte, el desarrollo rural debe partir del municipio o localidad hacia los estados y hacia la federación, cimentando principalmente en una buena educación, fomentando planes educativos que promuevan la continuidad en los estudios fortaleciéndola, como es el caso de Minatitlán, con estímulos económicos y morales para todos los estudiantes de todos los niveles educativos, además no debemos dejar a un lado la mejora continua en la infraestructura educativa la cual permita que nuestros estudiantes cuenten con las herramientas necesarias para poder destacar a nivel nacional.

Hoy en día la federación y los gobiernos de los estados deben estar en concordancia en el sentido de que los municipios requieren mayores facultades, atribuciones y recursos para poder llevar un desarrollo acorde a las necesidades de cada una de sus comunidades. En este sentido la participación activa de los ciudadanos es fundamental, con proyectos viables y acordes con las necesidades que existan en los mercados locales, regionales, nacionales y mundiales. Todo esto fuera difícil, si las administraciones municipales no cuentan con la suficiente capacidad de gestión ante cada una de las dependencias de gobierno y de inversión privada ofreciendo certeza, gestión y respaldo.

Punto importante y que hoy en día debe ser parte fundamental de un buen desarrollo en todo el mundo es el cuidado del medio ambiente, haciendo conciente a cada uno de los pobladores de que existen los medios para poder aprovechar los recursos naturales y que deben de quedar en el olvido las actividades de destrucción masiva tanto de flora, fauna, corrientes hídricas y suelo, que lo único que han

♦ Véase la presentación multimedia incluida en el CD.

ocasionado es la escasez de estos y en algunos casos la pérdida irremediable que representa sin lugar a duda el retraso en el desarrollo de cualquier comunidad. Mantener en buen estado la estética de nuestros paisajes y el cuidado de los recursos naturales en la mayoría de los casos representa una gran oportunidad de desarrollo.

Minatitlán

Minatitlán, bello territorio occidental de Colima, que desde 1551, se distinguió por su basta riqueza natural y que de acuerdo al vocablo náhuatl, significa “Lugar dedicado a Mina”. Históricamente habitado por indígenas nahuas y otomíes, esta rica tierra luce majestuosos paisajes, mismos que han soportado los embates de la naturaleza, al sobrevivir a 3 fuertes ciclones, el último y más devastador de ellos en 1959, llamado Ariel, mismo que arrasó con 2 terceras partes de la población.

Minatitlán tiene una altura de 740 metros sobre el nivel del mar, con una extensión territorial de 215 Km², se localiza a 55 Km de Colima, limita al sur con los municipios de Manzanillo y Coquimatlán, al oriente con Villa de Álvarez y Cómala y al poniente con el Estado de Jalisco.

Enclavado en la Sierra Madre Occidental, Minatitlán se encuentra en la región hidrológica denominada “Costa de Jalisco”, con mantos acuíferos más importantes del Estado, sus afluentes el Río que lleva su mismo nombre y el Arroyo del Cañón, hasta desembocar en el océano Pacífico. En nuestro municipio predomina el clima cálido sub-húmedo, con una temperatura promedio de 23°C y mil 674.5 milímetros anuales de precipitación pluvial. Dada su geografía, Minatitlán ostenta una vegetación variada y boscosa, su fauna es basta en la que predominan: el jaguar, puma onza, tigrillo, jabalí, venado, conejo, ardilla e iguana, principalmente.

Con más de 8 mil 700 habitantes, se considera que en Minatitlán habita el 1.70% de la población del Estado de Colima.

Salud y vivienda

La salud de sus habitantes es primordial, por lo que se cuenta con centros y casas de salud bien atendidos, una clínica del IMSS equipada, así como la conformación de comités integrados por grupos sociales, voluntarios y enfermeras que promueven campañas de salud en todo el municipio y lo que se considera un logro en materia de salud. Se ha puesto en marcha el Seguro Popular Gratuito, para que nadie carezca de atención médica oportuna y de calidad. Y uno de los logros más importantes de esta administración es la construcción del primer hospital en la cabecera Municipal, el cual evitará el traslado de pacientes hasta la capital del Estado.

En materia de vivienda se tiene la implementación del programa “Viva”, el cual ha permitido la construcción de 50 viviendas en la cabecera municipal de Minatitlán en esta primera etapa y que ha beneficiado a igual número de familias, las que han hecho una aportación económica total de tan solo 7 mil pesos por cada vivienda, el costo restante es compromiso del gobierno municipal, estatal y federal. Lo que significa la protección del patrimonio familiar y con ello se eleva la calidad de vida de la población. Además es importante mencionar que se ha iniciado la segunda etapa que beneficiará a otras 50 familias de este municipio.

Servicios públicos

Los habitantes de Minatitlán gozan de buenos servicios públicos. Se considera que el 100% de la población cuenta con agua potable, 90% de alumbrado público, al igual que drenaje, se cubre el 100% de recolección de basura y 80% de concreto hidráulico, hay seguridad pública, transporte, instalaciones deportivas, se recibe la señal de diversos medios de comunicación y se tienen adecuadas vías de acceso.

En materia de drenaje y alcantarillado, se realiza la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales, lo que disminuye la contaminación al medio ambiente; mientras que en urbanización se realizan importantes obras como empedrados, construcción de huellas de rodamiento, rampas y banquetas, salas de usos múltiples y apoyo para la construcción de capillas en comunidades del municipio, sin dejar de mencionar la importante obra que se construye en la plaza principal, en la casa de la cultura, la que permitirá ofrecer con la más alta tecnología, programas educativos, artísticos, informativos, de entretenimiento y otros, que elevarán el nivel cultura del nuestra población. Además, se realiza la modernización de los jardines del municipio.

Actividades económicas

En cuanto a las actividades económicas, la explotación minera ocupa un lugar muy importante. La proyección nacional que favorece a Minatitlán, Colima, se debe a que nuestro municipio cuenta con el depósito mineral más grande del país, calculado en 200 millones de toneladas. En 1967 se fundó el Consorcio Minero “Benito Juárez, Peña Colorada, S.A” y desde la década de los 50, se explotan minerales de las minas: Las Pesadas, El Astillero y Cerro del Ocote. La región cuenta con otros minerales aún sin explotar como algunos cuerpos de oro, granate, cobre, calizas y barita, pero principalmente, caolín: material pétreo que se utiliza como materia prima para la elaboración de una infinidad de productos artesanales e industriales, dentro de la actividad de alfarería y orfebrería, contando con el yacimiento más importante de este material en nuestro país.

Agricultura

La agricultura es una actividad muy importante para el municipio, el cultivo de maíz, café, naranja, caña de azúcar y hortalizas, en esta administración se apoyan programas para nuevos cultivos, tal es el caso del aguacate, durazno y manzana.

También fomentamos la creación de empresas a través del Primer Foro Regional del Café, para que los productores del municipio, promocionen y lo comercialicen a nivel estatal y nacional. Para beneficiar en todo lo posible a los productores agropecuarios, hemos constituido el Consejo de Desarrollo Rural Sustentable.

Ganadería

La ganadería también tiene representación en el municipio, es una actividad que genera empleo y satisfacción familiar. En Minatitlán predomina la producción bovina, porcina, equina, caprina y de aves. Se apoya la creación de organismos que fomentan el pleno desarrollo ganadero, tal es el caso del apoyo que reciben los grupos ganaderos de validación de transferencia de tecnología (GGAVATTS).

Actividades sociales y culturales

En Minatitlán nos propusimos brindar mayores oportunidades a la mujer, por lo que promovemos actividades económicas propias de ellas y para darles el lugar que merecen en la sociedad, el pasado mes de febrero elegimos a la Mujer Minatitlense del Año 2002, evento que esperamos continuar de forma consecutiva, para aplaudir el esfuerzo que realiza la población femenil en diversas actividades y por ser el soporte familiar de cualquier sociedad.

También los jóvenes son tomados en cuenta como el futuro del municipio, del estado y de México. Emprendemos acciones encaminadas a fortalecer la autoestima de los jóvenes con el fin de evitar que caigan en actividades delictivas y los motivamos a llevar brigadas comunitarias en beneficio de la población.

Educación

Un apartado muy especial lo ocupa el renglón de educación, principalmente porque en esta materia el Municipio está bien atendido. Cuenta con 11 escuelas de preescolar, 25 primarias, 4 secundarias y 1 bachillerato, además de la aplicación de programas de alfabetización y es de suma importancia, resaltar que el total de la población estudiantil de todo el Municipio y en todos los niveles de escolaridad, reciben el beneficio de estar becados, incluyendo a todos los que estudian en otras localidades del estado o del país.

Ecología

En materia ecológica destacan acciones para defender el medio ambiente, se impartieron cursos comunitarios para el manejo forestal y se construyeron guardarrayas en torno al límite territorial para evitar la propagación de estos incendios. También se reforestaron 170 hectáreas con diferentes especies de plantas.

Turismo

Minatitlán cuenta con dignos paisajes turísticos, como la cascada “El Salto”, preciosa caída de agua de 15 metros, que cae sobre una caprichosa formación rocosa, rodeada de vegetación selvática, sus albercas y toboganes son ideales para la recreación familiar en cualquier época del año. También está “El Terrero”, conformado como una hermosa zona boscosa, preferido por su alto valor escénico, ideal para acampar por su paisaje de montaña, su clima frío y aire puro, entre los lugares turísticos más representativos, mismos que reciben a miles de visitantes cada año. Del 8 al 17 de enero, Minatitlán se viste de manteles largos para recibir a todo aquel que quiera compartir su calidez y algarabía en el marco de sus fiestas charro-taurinas, mismas que adquieren renombre en el Estado de Colima.

Artesanía

La artesanía minatitlense no puede faltar y se basa principalmente en la elaboración de vasijas, ollas y otros artículos de barro, además del tejido y tallado de canastos de otate de madera, así como la fabricación de cabezas reducidas, estilo amazonas, hechas de piel de chivo.

Gastronomía

La gastronomía minatitlense es típica del occidente de nuestro país. Se cocina principalmente la birria, el pozole y la cecina, pero con una sazón muy colimense, además de la elaboración de dulces hechos a base de arrayán y limón, así como la degustación de café arábigo y de mojo.

Gobierno municipal

El Ayuntamiento de Minatitlán está conformado de acuerdo al artículo 14 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, por 1 presidente Municipal, 1 síndico, 5 Regidores electos de forma popular y 3 de forma proporcional. También contamos con autoridades auxiliares como: Comisarias Municipales, todas comprometidas a cumplir y hacer cumplir la ley.

Perspectivas de desarrollo municipal

En Minatitlán falta mucho por hacer, pero estamos seguros que con esfuerzo coordinado de la comunidad y el gobierno, saldremos adelante, por ello, el impulsar la educación tanto académica como técnica, será herramienta indispensable para fomentar el desarrollo rural en su conjunto.

Tenemos lo necesario, conjugar el esfuerzo humano y las riquezas naturales darán los frutos que Minatitlán necesita, por un lado la riqueza mineral que falta por explotar, como es el caso del mayor yacimiento de caolín que existe en todo el país, este marcaría la pauta para convertir a Minatitlán en una de las principales industrias dentro de la producción de cerámica y orfebrería, creando el mercado que propicie un mayor y seguro ingreso para cada una de las familias; haciendo para ello una buena inversión para capacitar a los minatitlenses utilizando las instalaciones que ocupa la nueva casa de la cultura.

Otro proyecto de incalculable magnitud está a punto de suceder, el Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada, va a entregar al municipio, un complejo habitacional completamente equipado con instalaciones de primer nivel (el poblado) y estas serán utilizadas para desarrollar el más ambicioso centro educativo para estudiantes de todo el mundo que deseen prepararse en carreras y especialidades de primer nivel.

Además contamos con recursos naturales para fomentar empresas eco-turísticas que representen el desarrollo integral y el cuidado del medio ambiente, estamos plenamente seguros que el cuidado de los recursos naturales no renovables deben representar una alternativa de progreso para algunas comunidades, la venta de servicios ambientales debe constituir una opción que garantice a las grandes ciudades el abastecimiento de algunos recursos importantes, tal es el caso, del agua y a las comunidades el pago necesario por el servicio y la recuperación de este vital líquido, porque Minatitlán cuenta con el manto acuífero más importante de todo el bonito Estado de Colima, que espera ser visitado por todos ustedes.

INSTITUCIONALIDAD Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL TERRITORIO: LA EXPERIENCIA DEL PROYECTO IICA-HOLANDA/LADERAS[♦]

Ing. Byron Miranda Abaunza

Introducción

Centroamérica enfrenta profundos desequilibrios sociales, económicos y ambientales. La degradación de los recursos naturales y del ambiente, la intensificación de las causas generadoras de las condiciones que favorecen la pobreza rural y las dificultades que los países están experimentando ante la apertura de las Américas, sin mencionar la limitada participación de las personas en procesos democráticos, constituyen ejemplos de estos desequilibrios. Estos desequilibrios y sus intentos por superarlos, por estar asociados con otros relativos a distribución y uso de recursos, son una fuente de conflictos entre los diferentes actores que conforman el tejido social de los países de la región.

El déficit de institucionalidad en Centroamérica es una de las principales causas generadoras de inequidades y desequilibrios que reproducen la pobreza y la degradación del ambiente. La superación del déficit tecnológico, financiero, comercial y social pasa por la superación del déficit de institucionalidad.

El Estado, el Sector Privado y las diversas expresiones de la Sociedad Civil Organizada, avanzan con muchas dificultades hacia procesos de integración regional, conscientes que no hay soluciones individuales para países pequeños en una era de globalización, reconociendo que la integración no es sólo de los mercados sino de las sociedades e implica un proceso no sólo de las cúpulas, sino desde abajo y desde adentro de la sociedad. La construcción de una institucionalidad estable y democrática es vital en este proceso.

La agricultura de Centroamérica se construye hoy, sobre bases que no son las que sustentaron su crecimiento en décadas pasadas. Los procesos de democratización, integración, apertura económica, liberalización del comercio, la preocupación por los impactos ambientales y una infraestructura institucional local, nacional y regional más diversificada, expresan parte de los grandes cambios que vive la región.

1. Situación y tendencias del Agro y sus actores clave

Predominio de enfoque sectorial en las políticas agrícolas

Las políticas agrícolas aplicadas en América Central desde los años 1950, reflejan el predominio de un enfoque sectorial que concibe a la agricultura como un sector primario orientado a abastecer el mercado nacional de alimentos, generar divisas, fuente de empleo y más recientemente la conservación de los recursos naturales.

[♦] Véase la presentación multimedia incluida en el CD.

Políticas de promoción a las exportaciones (1950-79), y políticas de seguridad alimentaria (década 70), revelan el papel promotor asumido por el Estado durante este período. Desequilibrios estructurales en las economías de la región condujeron a una crisis económica en los 80. En esta época se agudizaron los conflictos políticos y militares que afectaron a la economía y la sociedad en general. En la segunda mitad de la década, se aplicó el programa de ajuste estructural, se devaluaron las monedas y disminuyó el papel del Estado, exponiendo las economías al mercado internacional.

En los 90 y en los primeros años del 2000, se registró una caída en las exportaciones agropecuarias de los productos tradicionales (café, azúcar), en consecuencia, el agro redujo su participación en las exportaciones totales. La crisis en los precios internacionales y el “sesgo antiexportador o antiagrario” de las políticas públicas, son los factores mayormente mencionados para explicar la actual situación del agro.

Los avances en la iniciativa de integración mesoamericana mediante el Plan Puebla Panamá y la posibilidad de negociar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, le imprime una dinámica, dimensión estratégica y contenido esencial a los esfuerzos de integración centroamericana y viabiliza la construcción de una agenda común y compartida entre los países de la región.

El agro y sus actores clave pierden protagonismo

La reducción de la inversión pública en la agricultura refleja la disminución de su peso relativo en la economía y sociedad en general. A partir de 1970 hasta la fecha, el peso relativo de la agricultura en el Producto Interno Bruto (PIB) de los países de Centroamérica, excepto Nicaragua, disminuyó notablemente. En promedio la producción primaria agropecuaria de Centroamérica aportó en 1998 el 16% del Producto Interno Bruto (PIB), este dato refleja una reducción del 2% con respecto al PIB agropecuario de 1980. Esto indica el crecimiento relativo de otros sectores de la economía, especialmente el de servicios y comercio (Ruta, 2000).

Con base en el desempeño sectorial de la agricultura, muchos formuladores de políticas ahora ven a otros sectores (intermediación financiera y comercial) como las nuevas fuentes de crecimiento económico y acumulación. Esta percepción sugiere un cambio significativo en el enfoque sectorial de la agricultura y del agro como eje de acumulación y motor de la economía y la sociedad, y, en consecuencia, explica por qué el agro y sus principales actores pierden protagonismo y presencia política nacional y las políticas económicas comienzan a registrar un marcado sesgo antiagrario que favorecen la importación de productos, incluyendo los de origen agropecuario.

Este proceso se inscribe en el marco de la globalización, expresada como la supremacía del mercado, con políticas instrumentales como la desregulación, la liberalización, la des-intermediación financiera, la privatización de los bienes del Estado, el desarrollo de una oferta exportable, el control de la inflación y el déficit público y la promoción de la inversión extranjera. Proceso que ofrece oportunidades para los países de la región al mismo tiempo que amenaza agudizar los desequilibrios sociales y económicos.

Prioridad otorgada al Desarrollo Rural Sostenible

En los últimos años ha surgido un fuerte interés por el desarrollo sostenible y el manejo de los recursos naturales de la región. Esto refleja una preocupación creciente por la amenaza de la degradación ambiental, y por el futuro económico y social de los pobladores rurales bajo el nuevo régimen del ajuste estructural. El interés en abordar la problemática de la agricultura y sus espacios rurales se

expresa en los esfuerzos combinados de entidades públicas y privadas, de instancias y organismos de integración regional, del aporte de la cooperación internacional, otros, dedicados al tema a través de programas y proyectos surgidos en los últimos años.

Entre estas iniciativas se destacan: la creación de instancias regionales como la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD); organismos nacionales con objetivos específicos de atender las actividades de desarrollo rural (el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible, PRONADERS, de Honduras y el Instituto de Desarrollo Rural, IDR, en Nicaragua, entre otros); la formulación de políticas específicas para estratos de población rural en condiciones de marginalidad; la creación de institucionalidad específica para el desarrollo de regiones fronterizas (Comisión Trinacional del Plan Trifinio: Honduras, El Salvador y Guatemala); la creación de fondos especiales y mecanismos de ejecución que aseguren agilidad y eficiencia (FONADERS, en Honduras, FAITAN, FAT y Fondo de Crédito Campesino en Nicaragua); las intervenciones mediante proyectos de reducción de la pobreza y restauración ambiental focalizadas en regiones con bajos índices de desarrollo humano, entre otros.

Estos esfuerzos, inversiones y mecanismos institucionales, aunque relevantes por su magnitud y cobertura, requieren de importantes esfuerzos para mejorar su desempeño y aumentar su eficiencia y eficacia.

2. Principales desafíos

Superar enfoque sectorial de la agricultura

La reseña histórica sobre las políticas agrícolas de Centroamérica refleja la dificultad para comprender la multidimensionalidad e interdependencia de los diversos fenómenos que afectan el comportamiento de la agricultura. La agricultura y sus actores se desenvuelven en un entorno marcado por cambios profundos y acelerados que se perciben como amenazas e incertidumbre para la mayoría de actores económico, sociales y políticos, pero además, predomina una visión fragmentada en la forma en que se concibe y maneja todo lo relacionado con la agricultura y su medio rural; situación ésta que impide valorar su contribución real al desarrollo nacional. Ambas condiciones están asociadas a una concepción tradicional de la agricultura. Una concepción que impide a sus líderes, a otros actores, y a la sociedad en general, apreciar las múltiples dimensiones (técnico-económica, social, ecológico-ambiental e institucional) e interrelaciones (con la sociedad rural y con el resto del sistema económico) que caracterizan a esta actividad, y, por lo tanto, su contribución al desarrollo nacional.

Los desafíos y compromisos asumidos por los jefes de Estado y de Gobierno de los países de la región, en cuanto al fortalecimiento de la democracia, la integración económica y el libre comercio, erradicación de la pobreza y la discriminación, y, garantizar el desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente para las generaciones futuras, exige avanzar hacia un enfoque sistémico de la agricultura y sus espacios rurales.

Estos desafíos exigen una nueva percepción de la agricultura, holística, dinámica, que la perciba como una red de relaciones, una especie de red dinámica de acontecimientos y dimensiones interrelacionadas, que se expresan en los espacios rurales, las economías de escala y el ámbito nacional e internacional.

La agricultura es un asunto estratégico para Centroamérica

En consecuencia, la propuesta apunta a convertir la agricultura en un asunto estratégico para la sociedad y economía de Centroamérica. El potencial de la agricultura y sus espacios rurales radica en que puede viabilizar la creación de una economía integrada, atacar el desempleo estructural y lograr un proceso de crecimiento económico coherente con la problemática social, generando una correlación positiva entre crecimiento y solución de la pobreza, crecimiento y restauración ambiental, y crecimiento y competitividad de la economía en su conjunto, para crear territorios, economías y sociedades nacionales y regionales viables como una totalidad.

Centroamérica no vislumbra una salida con el estilo de crecimiento actual: a mayor crecimiento mayor pobreza; mayor dependencia del ahorro externo; mayor elasticidad a las importaciones; menos generación de empleo formal. La agricultura puede ser una de las bases para un estilo de crecimiento que signifique mejores oportunidades de empleo e ingresos y menor pobreza, si ésta lograra una mayor articulación productivo-comercial y superar la heterogeneidad estructural que la define.

De la fragmentación hacia la integración

La globalización impone pasar de formas individuales de producción, fragmentadas, a distintas formas de asociación e integración (producción, industria, mercadeo, servicios, aspectos financieros) para aprovechar las economías de escala, lograr relaciones más favorables con el mercado, mejores precios e incrementos en la rentabilidad.

La organización de las diferentes empresas de la agricultura, por ramas, cadenas geográficas, multisectoriales, es un requisito para superar los problemas estructurales y crear empresas en red capaces de impulsar procesos crecientes de acumulación a niveles que permitan el desarrollo de economías de escala.

La concentración de representatividad (territorial, ramas, multisectorial, otros) lleva, también, a tener mayor incidencia en las esferas del poder político e institucional, y, por lo tanto, a un mejor entorno para las actividades vinculadas al desarrollo sostenible de la agricultura y sus espacios rurales, y con ello, a mejorar la capacidad de acceso a insumos y servicios.

El reto de los diferentes actores sociales consiste en abrir espacios y actuar en forma integrada para incidir en las políticas nacionales, en los acuerdos comerciales, en los esfuerzos de integración centroamericana, en las negociaciones del Plan Puebla Panamá y en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, para enfrentar la mundialización con mejores posibilidades de éxito y desde los intereses de la agricultura y sus espacios rurales.

Un nuevo liderazgo para el agro

La inversión en el desarrollo de capacidades humanas (actitudes, conocimientos, habilidades y destrezas) de los actores clave vinculados al desarrollo sostenible de la agricultura y sus espacios rurales, es una condición necesaria, estratégica e impostergable, para acceder, desarrollar y utilizar los enfoques, métodos y técnicas modernas que exigen los procesos de democratización, integración, apertura económica, liberalización del comercio y la preocupación por los impactos ambientales.

El desarrollo de una nueva generación de líderes locales, nacionales y regionales, visionarios, comprometidos, dispuestos a construir una nueva institucionalidad del agro fundamentada en

organizaciones de aprendizaje, es uno de los principales desafíos de la región, para superar el déficit de institucionalidad, reducir la pobreza y restaurar el ambiente.

Relaciones colaborativas y alianzas

No es posible para una entidad, más allá de sus dimensiones, contar con todos los recursos necesarios para lograr impactos significativos en la reducción de la pobreza y la restauración ambiental. Las relaciones de colaboración y las alianzas son una necesidad impostergable si se quiere avanzar en la ruta del desarrollo sostenible de la agricultura y sus espacios rurales.

La corresponsabilidad de los diferentes actores económicos, políticos y sociales, locales, nacionales, regionales y extra-regionales, es determinante para lograr impactos significativos. Las alianzas que desarrollan lógicas sistémicas, viabilizan los aspectos que, de manera individual, cualquiera de los actores de la agricultura no tiene capacidad de alcanzar.

Escalonamiento de experiencias exitosas

En los intentos por hacer frente al desafío de reducción de la pobreza y la restauración ambiental, el tema de escalonamiento de experiencias exitosas o la extensión de los beneficios de las mismas hacia otros territorios o personas, es un tema que ha cobrado relevancia en la región.

Centroamérica dispone de un conjunto de experiencias exitosas que ilustran en territorios específicos y en el ámbito nacional, formas innovadoras (institucionales, políticas, metodológicas y tecnológicas), y efectivas de reducción de la pobreza y la restauración ambiental. La documentación, sistematización, difusión y escalonamiento de experiencias exitosas, para extender los beneficios de las mismas, es un tema que merece especial atención.

3. Las actividades del IICA en DRS con enfoque territorial

En los últimos siete años, una parte importante de la acción del IICA en Centroamérica, se concentró en la problemática de desarrollo en las regiones de laderas. Mediante un convenio suscrito con la Embajada Real de los Países Bajos, el IICA ejecutó durante el período 1995-1998 y 1998-2002, el Proyecto Regional Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en las Laderas de América Central, con intervenciones en Honduras y El Salvador.

Las laderas ocupan una porción significativa del espacio nacional en los países de Centroamérica. Una proporción elevada de la población nacional se ubica en estas áreas, y, aunque frecuentemente desfavorecida, su papel económico es importante, tanto a nivel de agricultura, ganadería y forestería, como en la protección de servicios ecológicos esenciales para el resto de la economía nacional. Además, estos papeles aumentarán en el futuro con el esperado incremento en demanda de agua, productos y servicios de las laderas que van a generar el crecimiento poblacional, urbano e industrial de las próximas décadas.

La experiencia del Proyecto IICA-Holanda/LADERAS, sugiere que los enfoques participativos, territoriales y multisectoriales que acercan a grupos históricamente excluidos de las decisiones que afectan las variables económicas, sociales y el manejo de los recursos naturales (asociaciones comunales, organizaciones de mujeres, minorías étnicas, campesinos, juventudes, educadores, comerciantes, empresarios, líderes religiosos, otros), se constituyen en la vía más segura aunque no

menos compleja, para unir voluntades, intereses y recursos que generen el amplio espectro de soluciones requeridas para mejorar la gestión de los recursos naturales y reducir la pobreza.

El Proyecto IICA-Holanda/LADERAS, dispone de experiencia relevante y conocimientos prácticos (conceptuales, tecnológicos, metodológicos e institucionales) que pueden ser utilizados para aumentar la incidencia y el efecto multiplicador de las “buenas prácticas” desarrolladas por el proyecto. Esta experiencia es particularmente sólida en los siguientes aspectos: metodología de intervención para facilitar procesos de cambio; programa de formación-acción de líderes; sistemas locales de innovación protagonizados por la gente; y, mecanismos institucionales de coordinación, cooperación y consulta en el ámbito local y nacional.

4. El Proyecto Regional Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en las Laderas de Centroamérica, IICA-Holanda/LADERAS, 1995-97 y 1998-2002

4.1. Problema específico

En Centroamérica, la magnitud, complejidad y urgencia de los problemas rurales (pobreza, deforestación y erosión), amenaza los medios de vida de cientos de miles de familias rurales, y está causando disminución en las fuentes de energía hidroeléctrica y agua, inundaciones, destrucción de recursos forestales y pérdidas de biodiversidad biológica.

La magnitud y complejidad de estos problemas sobrepasaron, desde hace mucho, la capacidad de los gobiernos para solucionarlos, particularmente cuando intentan hacerlo a través de esquemas convencionales de dependencia estatal. La ineficiencia de estos esquemas y la insuficiencia de recursos para financiarlos son cada día más evidentes. La falta de capacidad institucional en el sector agropecuario para enfrentar el reto del desarrollo rural sostenible se enmarca dentro de un problema más general de la necesidad de adecuar las formas de intervención estatal y de la sociedad civil al nuevo contexto regional. Este nuevo contexto está caracterizado por economías más abiertas y urbanas, con menos presencia estatal directa (producción, mercadeo, investigación y transferencia tecnológica), y en general instituciones públicas más débiles, y por el fortalecimiento tanto de las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro como del sector privado comercial.

Esta realidad exige ensayar nuevos enfoques, estrategias, métodos y acciones que ayuden a las familias rurales a ser más auto-dependientes en la solución de los problemas que les afectan. Se requieren esfuerzos en diferentes niveles, la corresponsabilidad de múltiples actores en los ámbitos local, nacional, regional e internacional, nuevas políticas agrícolas y ambientales, esfuerzos de innovación tecnológica y la participación comunitaria, entre otros. Se trata de facilitar la creación, desarrollo y funcionamiento de una nueva institucionalidad, pública y privada, capaz de revertir los procesos de deforestación y erosión y reducir la pobreza, en el menor plazo posible.

El proyecto contribuye a mejorar la capacidad de los diversos actores en el ámbito local, nacional y regional, involucrados en el desarrollo rural, para formular políticas, establecer relaciones colaborativas, marcos institucionales de trabajo más participativos, mecanismos organizacionales y tecnologías coherentes con el desarrollo sostenible. El proyecto facilita un acercamiento integrado que combine intervenciones en los ámbitos local, nacional y regional, y que incluya la participación de una amplia variedad de actores institucionales.

4.2. Objetivos y Metas del Proyecto

El Propósito y Objetivo

El Propósito del proyecto consiste en mejorar la seguridad de los medios de vida de los pobladores rurales, al mismo tiempo que se asegura la sostenibilidad de los recursos naturales y se satisfacen las necesidades de los usuarios de las vertientes de agua, proveniente de las laderas.

En cuanto al objetivo el proyecto se propone facilitar la creación y funcionamiento de un sistema permanente de innovación, protagonizado por los habitantes y sus organizaciones, que promuevan el uso sostenible de la tierra en las laderas centroamericanas.

Beneficiarios

Los beneficiarios inmediatos son las instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas, relacionadas con el desarrollo rural sostenible, y a mediano plazo un público más amplio, a través de la divulgación de los resultados de sistematización de experiencias y “buenas prácticas” sobre desarrollo rural sostenible.

Directamente se benefician los agricultores, los pobladores del medio rural y los usuarios de los servicios ambientales provenientes de la agricultura y sus espacios rurales, en los nueve sitios de intervención del proyecto. A través del mejor uso de los recursos naturales con sistemas y prácticas agrícolas sostenibles, los primeros podrán mejorar sus condiciones de vida sin más degradación de la tierra; mientras que el último accederá al agua y a la energía a costos más bajos y dispondrá de agua con calidad para consumo. Indirectamente y en el largo plazo, estos beneficios podrán ser extendidos a través de múltiples mecanismos a otros territorios de la región.

El proyecto se propuso alcanzar tres resultados principales: 1) a nivel institucional y humano; 2) en el ámbito de los procesos concretos de innovación productiva y ambiental; y, 3) en cuanto a las innovaciones metodológicas que aporta la experiencia.

Resultados Esperados

El Resultado 1: Plataforma Institucional-Humana, se refiere a la creación de una plataforma institucional y humana, como condición necesaria para impulsar y sostener procesos de innovación productiva y ambiental, que se logrará a través de la formación de líderes, el fortalecimiento institucional y la promoción de relaciones interinstitucionales colaborativas en el ámbito local, nacional e internacional.

El Resultado 2: Plataforma de Innovación Productiva y Ambiental, se propone facilitar la creación y consolidación de plataformas de innovación en el ámbito local o sistemas locales de innovación, que impulsen aumentos de productividad y mejoras en el manejo de los recursos naturales.

El Resultado 3: Plataforma metodológica, se refiere al aporte metodológico del proyecto. Las estrategias y metodologías aplicadas por el Proyecto serán sistematizadas, generándose un material didáctico y metodológico que será utilizado por los participantes como recurso para la reflexión y el análisis. El mismo material será puesto a disposición de otras instancias y organizaciones en la región centroamericana. En ese resultado, además de los aspectos conceptuales y metodológicos, se incluye la

construcción de una visión moderna de las laderas, que enfatiza su potencial basado en la movilización de los recursos institucionales y humanos disponibles en el ámbito local.

Proyecto Regional Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en las Laderas de América Central



PROPOSITO

Mejorar la seguridad de los medios de vida de los agricultores y sus familias de las laderas centroamericanas, mientras se asegura la sostenibilidad de los recursos naturales y se satisfacen las necesidades de los usuarios de las vertientes de agua, proveniente de las laderas.

OBJETIVO

Facilitar la creación y funcionamiento de un sistema permanente de innovación, protagonizado por los habitantes y sus organizaciones, que promueven el uso sostenible de la tierra en las laderas centroamericanas.

Resultado I:

Plataforma Institucional y humana, facilita innovaciones que promueven el desarrollo sostenible



Resultado II:

Plataforma de innovación para aumentar productividad y conservar los Recursos Naturales, funcionando bajo nuevas modalidades de trabajo.



Resultado III:

Nueva Plataforma metodológica evaluada en condiciones concretas y disponible para promover desarrollo sostenible en laderas.

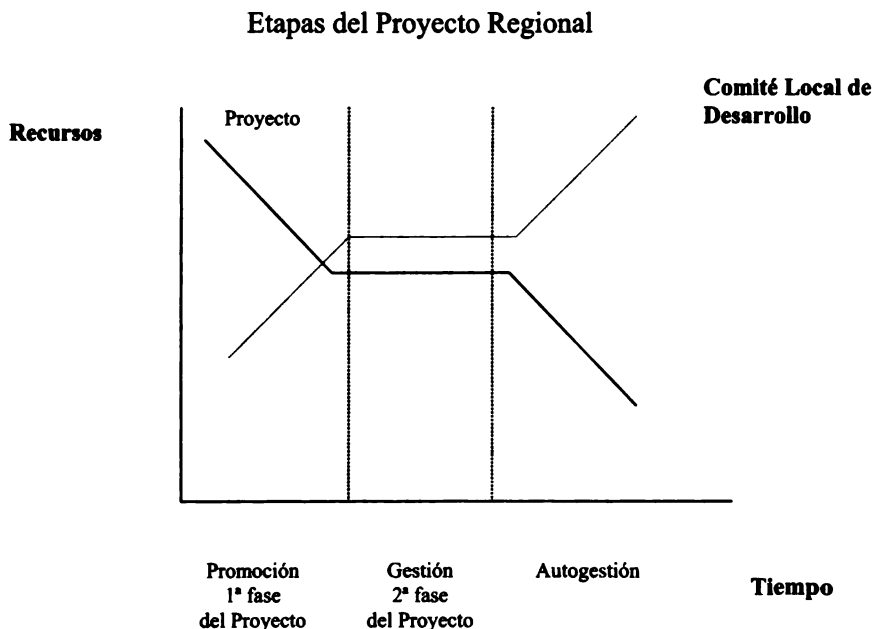


Los tres resultados principales representan las tres condiciones necesarias para lograr el objetivo del proyecto, que comprende el desarrollo de marcos institucionales, mecanismos organizativos, recursos humanos capacitados y políticas que promuevan el uso sostenible de la tierra en las laderas centroamericanas.

4.3. Etapas del Proyecto

Tres etapas claramente diferenciadas se distinguen en el Proyecto, la etapa de promoción (1995-98), guiada por la idea central de construir consensos mínimos entre actores clave, sobre las principales causas de la erosión, la deforestación y las acciones colectivas apropiadas para superar este problema. Esta etapa contribuyó a mejorar la capacidad institucional (local y nacional) de respuesta frente a los desequilibrios sociales, ambientales y económicos.

La segunda etapa (1998-2002), definió como objetivo “Facilitar la creación y funcionamiento de un sistema permanente de innovación, protagonizado por los habitantes y sus organizaciones, que promueven el uso sostenible de la tierra en las laderas centroamericanas”. En esta etapa los socios del proyecto actúan en un modelo de co-gestión, para evolucionar posteriormente hacia la etapa de auto-gestión (Ver Figura). La etapa de co-gestión se caracteriza por un proceso en el que las partes (proyecto y actores locales y nacionales organizados), acuerdan construir una sociedad de aprendizaje, de objetivos compartidos, de riesgos compartidos, una alianza fundada en la confianza y el entendimiento mutuo, que actúa como fuerza propulsora de la cooperación. Este proceso se operacionaliza mediante acuerdos y convenios explícitos, suscritos por representantes de cada una de las partes, en los que se definen los términos de referencia de la acción colaborativa, particularmente los deberes y obligaciones de las partes.



4.4. Principales resultados del Proyecto

En este apartado se analiza y valoran los principales resultados del proyecto, en cuanto a los logros alcanzados en términos de sus resultados y procesos.

El éxito de un proyecto, por lo general, se ha valorado en términos de sus resultados e impactos, mas no de sus procesos. En este caso el éxito se consideró en términos de resultados y de los indicadores que están ligados a los procesos, especialmente cuando se está frente a una propuesta de innovación social que parte de un proceso de formación integral de líderes locales de carácter estratégico, y que desencadena una serie de cambios en la vida de los participantes en el proyecto, en cuanto a conocimientos, habilidades y destrezas, pero también en cuanto a actitudes y valores. Son cambios en las personas que impactan en su vida cotidiana y en sus organizaciones.

El Proyecto IICA-Holanda/LADERAS, como un proyecto de procesos, por su propia naturaleza tiene una función social. Asume un papel de acompañamiento y facilitación para el desarrollo, dejando claro que los actores son los pobladores y sus organizaciones.

4.4.1. Construcción de una Plataforma Institucional y Humana

Una dimensión implícita en el proyecto es la importancia del elemento “local” en la problemática: la variabilidad de condiciones de laderas por una parte; la reducción de recursos estatales del otro, implican necesariamente un protagonismo activo de los actores locales, y la necesidad cada vez mayor de transferir responsabilidades al ámbito local. Dado este contexto actual, la acción del proyecto facilitó la creación y desarrollo de una plataforma institucional y humana como condición necesaria para el establecimiento de un ambiente favorable para la acción local.

El Proyecto no sólo cuestiona la forma tradicional de intervención externa en las comunidades y la concepción limitada de actividades de capacitación cortoplacistas, sino que propone un nuevo modelo de institucionalidad basada en un conjunto de relaciones democráticas, de tolerancia, de respeto, de discusión y negociación, que transita desde el esquema convencional de dependencia estatal, hacia un modelo que apoya a las familias rurales para ser más auto-dependientes en la solución de los problemas que les afectan.

La capacitación y formación es una actividad común a todos los proyectos, lo que hace la diferencia en el caso estudiado es que se trata de apoyar un proceso social controlado por los propios actores; la misión del proyecto se focalizó en fortalecer la capacidad de los socios para que desarrollaran sus propios procesos. La pregunta clásica, Qué pasará una vez concluido el proyecto? Qué será de los facilitadores? Qué cambió realmente?, tiene una respuesta contundente, ¡Ellos cambiaron! El equipo del proyecto cambió, el cambio llegó lentamente a todos. El proyecto dejó como saldo el desarrollo de nuevas capacidades en quienes forman parte del mismo, ello abona a la sostenibilidad en la medida en que los participantes están entrando por sí mismos a través de las puertas abiertas por el proyecto.

Estas capacidades se manifiestan en la renovación del liderazgo, en el proceso participativo de planeación, en la elaboración de propuestas, en la capacidad de negociar, gestionar, de dialogar, de presionar, de analizar y entender, de evaluar y corregir, de ser crítico ante la experiencia. Con estas capacidades desarrolladas, el proyecto puede finalizar pero el proceso no se detiene, ahí está la clave del éxito. El testimonio de los facilitadores (Testimonio de 92 Facilitadores de Honduras y El Salvador) registra las expresiones de la gente ¡Ah, ahora sí puedo!. Eso quiere decir que el proyecto logró un saldo de capacidades positivas. Al final de cuentas, el desarrollo no es un simple cuadro estadístico (indicadores de escolaridad, pobreza), es ante todo, un fenómeno anímico que se percibe y

respira en el aire, es una conjunción de voluntades que crea una atmósfera con fuerzas propulsoras que desatan la creatividad, generan mística, compromiso, dirección y significado a la vida misma, que trasciende lo cotidiano. Esa es la atmósfera que se respira en el ambiente de los comités locales de desarrollo sostenible y en los facilitadores, hombres y mujeres, apoyados por el proyecto.

Un liderazgo local renovado

Un total de 220 personas (45% mujeres), líderes locales de nueve municipios de Honduras y El Salvador, después de participar durante tres años y completar los requisitos del Programa de Formación-Acción, se graduaron como Facilitadores del Desarrollo Local Sostenible. El desarrollo de una nueva generación de líderes locales y nacionales, visionarios, comprometidos, dispuestos a construir una nueva institucionalidad del agro fundamentada en organizaciones y sociedades de aprendizaje es uno de los principales impactos del proyecto. Un nuevo liderazgo, compartido, participativo, con vocación de servicio, capaz de estimular relaciones colaborativas, capaz de renovación permanente, son algunos de los atributos que se pueden observar en la práctica de las organizaciones y las personas estudiadas.

La etapa de transferencia del proyecto, y con ello la sostenibilidad de sus beneficios, fue fundado en el principio “entrar saliendo” o “pisa y corre”, adoptado por el proyecto desde el inicio mismo de su intervención. De esta forma, los actores, protagonistas o participantes del proceso y sus instituciones, experimentaron un proceso paulatino de apropiación, internalizándolo mediante sus propios mecanismos y procesos de planificación, toma de decisiones conjuntas y participativas. Además del principio entrar saliendo, el proyecto tuvo la capacidad de colocarse en la óptica de las personas con las que trabajó, en esa medida le dio sentido y capacidad de sostenibilidad a las acciones desarrolladas.

Incidencia en las decisiones locales y nacionales

Las acciones de desarrollo usualmente insisten en la importancia de la organización, pero generalmente la conciben como una estructura más que como un espacio. Se dice organización e inmediatamente se piensa en un organigrama, en el marco legal, en la elección de los directivos y en las funciones de las comisiones respectivas. Esa visión mecánica y formalista de las organizaciones, fue superada por el proyecto, concentrando la atención en responder a la pregunta ¿Cuáles son las dinámicas de identidad y de necesidad que movilizan a la población? En otras palabras, la población se organizó, construyó un espacio de articulación (los comités locales), de diálogo conjunto, porque tenían cierta necesidad; y si ese espacio les permite enfrentarla, como efectivamente ocurrió, les es útil, entonces van continuar en la organización.

El comité local de desarrollo sostenible, como espacio de integración y más propiamente de articulación en el sentido del proceso de interacción y construcción conjunta de relaciones y dinámicas entre todos los sujetos e instancias (locales, nacionales) involucradas en el proceso de desarrollo sostenible, es reconocido por su capacidad de incidencia en las decisiones locales e influye en movilizar opinión nacional a través de una variedad de medios y mecanismos. Los líderes formados en este proceso se han movilitado políticamente llenando espacios de elección popular (varios alcaldes y regidores de los gobiernos locales fueron formados por el proyecto); este hecho facilita la interacción positiva entre el gobierno municipal y el comité local. Incluso en uno de los casos estudiados, el comité local fue designado por el alcalde como su Consejo de Desarrollo Municipal de acuerdo a lo que establece la legislación municipal correspondiente.

El sistema institucional construido (abierto, pluralista, participativo) gracias al proceso de formación y renovación del liderazgo y sus estilos, favoreció un esquema de intervención menos demandante de la oferta municipal para favorecer modalidades más auto-dependientes de las soluciones a sus propios problemas. La capacidad propositiva de cada comité local, el reconocimiento y legitimidad alcanzada en el ámbito local, trascendió al ámbito nacional e incluso en algunos casos hasta la región, y los hizo visibles, facultándolos como una voz autorizada y relevante del territorio. Distintas evidencias testimonian este reconocimiento: invitaciones a compartir sus experiencias en foros nacionales e internacionales; diversos organismos nacionales e internacionales interesados en sumarse a este esfuerzo aportando recursos complementarios (CIAT, IPCA, CIID, ICCO); centros de atención y observatorio rural de experiencias consideradas “buenas prácticas” de desarrollo rural sostenible; lideraron procesos de alianza entre municipios con enfoque micro-regional (En El Salvador: CDS Jocoro se une con municipios Soledad y Divisadero; CDS Nueva Concepción se une con municipio Agua Caliente; en Honduras, el Comité Local CLODEST Yorito coordina instancia regional (cinco municipios) del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS).

Corresponsabilidad en la sostenibilidad de los Comité Locales

Las autoridades municipales, la membresía (personas naturales e institucionales) de los comités locales y organismos nacionales e internacionales de cooperación, con base en la experiencia desarrollada por estos comités y particularmente por los éxitos visibles y reconocidos en temas relevantes para la zona, decidieron darle soporte institucional al comité local como su mecanismo de coordinación, cooperación y consulta. En tres de los comités locales (Yorito, Sulaco en Honduras y Jocoro en El Salvador), los gobiernos locales, mediante ordenanzas municipales, otorgaron instalaciones físicas en calidad de comodato, para instalar la sede del comité en cada municipio. En el Comité Local Nueva Concepción de El Salvador, las instalaciones físicas fueron concedidas por el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria (CENTA).

En Yorito, Honduras, la alcaldía municipal donó un terreno de una hectárea al comité local, para instalar el centro de capacitación que será financiado con recursos de inversión pública (\$ 400 mil dólares), para atender las necesidades de cinco municipios circunvecinos. La instalación física de los Comités Locales es en la actualidad un sitio de referencia obligado para los asuntos relacionados con el desarrollo rural sostenible, además de ofrecer condiciones funcionales para reuniones, manejo de información y otras.

El comité local como mecanismo de articulación e interacción entre los diversos actores del municipio, ha logrado la visibilidad suficiente como para captar la atención y el interés de organismos de cooperación, nacionales e internacionales, quienes apoyan distintas iniciativas de los comités locales (red de organizaciones, agro-empresas, experimentación campesina, fondos para crédito, sistemas artesanales de producción de semillas, estudios, otros), e incluso aportan recursos para financiar asistencia técnica. El Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria (CENTA), de El Salvador, proporcionó un profesional agropecuario para cada uno de los comités locales de ese país; en Honduras, el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), aportó recursos para financiar tres profesionales en el comité local de Yorito (asesor técnico, centro de documentación y apoyo logístico).

Fortalecimiento y aporte del sector educativo

La escuela rural es prácticamente la única institución pública de carácter permanente que está presente en la mayoría de las comunidades rurales. Para muchos habitantes rurales el paso por la referida escuela es una de las más importantes oportunidades de sus vidas para adquirir las competencias

(habilidades, destrezas y aptitudes), que exige el mundo contemporáneo. Después de constatar que el enorme potencial de esta institución no ha sido adecuadamente aprovechado, el equipo técnico del proyecto se preguntó ¿Cómo la educación rural podría ofrecer una contribución más efectiva al desarrollo rural? Distintos mecanismos fueron definidos de común acuerdo con representantes del sector educativo, entre ellos, la participación de los educadores en el Programa de Formación-Acción y en los Comités Locales de Desarrollo Sostenible, con el propósito de sacar el máximo provecho de esa gran oportunidad y llevarla a la práctica de inmediato.

Un total de 42 educadores, 60% mujeres, de los nueve municipios de Honduras y El Salvador, que representan el 21% de los maestros presentes en esos territorios, completaron el programa de formación-acción y participaron activamente en las acciones de desarrollo local promovidas por el proyecto. Esta masa crítica de educadores facilitó un dinámico proceso de renovación de la educación rural que contribuyó a ruralizar sus planes de estudio, es decir, ser rurales en los contenidos, en los métodos, en las actitudes, comportamientos y valores, logrando una educación rural más útil, más objetiva y más realista, generando voluntades y capacidades locales de auto-desarrollo individual, familiar y comunitario.

La incorporación del sector educativo generó un efecto sinérgico y multiplicador que contribuyó a transformar las escuelas rurales en entidades con contenidos más útiles, que las familias rurales pueden aplicar en la solución de sus problemas cotidianos, y con métodos participativos e interactivos que desarrollan las potencialidades latentes de los estudiantes y les ayudan a transformarse en eficientes protagonistas del agronegocio y del desarrollo rural sostenible. Al mismo tiempo, las “buenas prácticas” desarrolladas por este pequeño grupo de educadores, fueron reconocidas y están siendo reproducidas por las autoridades institucionales en diferentes ámbitos, logrando con ello aumentar la incidencia y el efecto multiplicador de este proceso. En la actualidad más de cuatro mil escolares se han beneficiado del renovado sistema de gestión de la enseñanza fundado en prácticas vivenciales, métodos participativos y reflexivos (aprender-hacer-aprender), técnicas de aprendizaje acelerado, visualización de ideas, entre otros. La extensión de la escuela al mundo rural y la incorporación del mundo rural a la escuela, mediante la interacción entre los actores clave en este proceso, desató energías que estimulan sistemas permanentes y auto-dependientes de renovación.

Presencia e incidencia nacional

La consolidación institucional alcanzada por los mecanismos nacionales de concertación, cooperación y consulta, apoyados por el proyecto, como la Coordinadora Agro-ecológica de El Salvador (COAGRES) y la Coordinadora Nacional de Agricultura Sostenible en Laderas (CONASEL), de Honduras, aumentó la presencia e incidencia de estas instancias en la reflexión y debate nacional, como espacio legítimo de diálogo entre organizaciones representativas de la sociedad civil organizada y los gobiernos nacionales.

El caso más destacado de esta experiencia es la CONASEL de Honduras, entre otras razones: por ser una instancia con reconocida capacidad de convocatoria nacional; con una membresía de 57 organizaciones (públicas y privadas); que durante siete años consecutivos ha mantenido abierto un foro nacional anual con temas relevantes y de actualidad, con la participación aproximada de 200 personas por foro; logró establecer una relación armoniosa y complementaria con el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS), quien oficialmente reconoció a CONASEL como el espacio nacional de concertación, reflexión y acción sobre desarrollo rural sostenible en Honduras.

Otro de los ámbitos de intervención del proyecto fue el apoyo brindado al Programa Salvadoreño de Investigación sobre Medio Ambiente y Desarrollo (PRISMA), instancia con presencia nacional y

regional y referente obligado en los siguientes temas: agua, pago por servicios ambientales, restauración ambiental y reducción de la pobreza. Esta entidad es un espacio permanente que promueve la reflexión y análisis de los temas mencionados, alimentando el debate, la reflexión y mejorando la calidad de los mismos con los resultados de las investigaciones realizadas.

4.4.2. Creación de una Plataforma de Innovación

El proyecto facilitó la creación y funcionamiento de un movimiento de innovadores protagonizado por la gente, en el marco de los comités locales, mediante el cual lograron avances significativos en cuanto a la promoción y desarrollo de prácticas innovadoras que al mismo tiempo que mejoraron la productividad de los sistemas de producción y de las cadenas técnico comerciales, conservaron y en algunos casos mejoraron los recursos naturales y el medio ambiente.

El movimiento de innovadores y sus respectivas comisiones creadas en el marco de los comités locales de Honduras y El Salvador, lograron protagonismo, permanencia, una importante vida organizacional autónoma e incidencia en los procesos de gestión participativa de los recursos naturales. La experimentación campesina, la cooperación horizontal, el intercambio y la difusión de “buenas prácticas”, fueron entre otros los recursos metodológicos empleados por el movimiento de innovadores.

El aprovechamiento de agua para fines domésticos y uso agropecuario mediante la difusión de aerobombas de mecate; la promoción de tecnologías más eficientes para la regeneración de la fertilidad (abonos verdes y plantas de cobertura con diversas especies y formas de aplicación, cultivo en callejones con especies perennes de abundante generación de biomasa y baja competencia con los cultivos, barbechos con mezcla de especies que permitan la rápida regeneración biológica de los suelos); sistemas diversificados con interacción positiva entre sus componentes; la protección de cuencas; ordenanzas municipales para la protección de los recursos; sistemas locales de provisión de semillas mejoradas, entre otros, fueron los temas que ocuparon la principal atención del movimiento de innovadores con resultados importantes en términos del aumento de la productividad y la conservación de los recursos.

El carácter de movimiento más que de programa, acciones o conjunto de técnicas, puso el énfasis en los actores y en el protagonismo de los mismos, enfoque y práctica cotidiana que asegura la sostenibilidad y extensión del esfuerzo desarrollado más allá de la vida del proyecto que impulsó tal proceso.

La operación del fondo de proyectos económicos y ambientales, hizo una contribución relevante al desarrollo del movimiento de innovadores. El fondo concebido y utilizado para promover iniciativas innovadoras que ilustran en pequeña escala soluciones a problemas relevantes del municipio, operado dentro de un esquema de fondo competitivo, fue un soporte clave para este proceso. El uso de aerobombas de mecate para mejorar la eficiencia en el manejo del agua para uso doméstico y con fines agropecuarios; empleo de diversas técnicas para reducir la contaminación de granjas porcinas mediante el empleo de biodigestores o pilas de deshidratación de excretas sólidas y líquidas; sistemas locales de producción, provisión y distribución de agua para consumo humano; producción empresarial de abonos orgánicos; sistemas locales de provisión de semillas mejoradas; sistemas agroempresariales e industriales; son entre otros, algunas de las iniciativas promovidas por el referido fondo.

4.4.3. Construcción de una Plataforma Metodológica

El proyecto se convirtió en una referencia obligada en cuanto a metodologías de intervención que enfatizan los procesos participativos, la innovación social, auditoría de procesos, y nuevas modalidades de cooperación técnica para el desarrollo de activos sociales y de un nuevo liderazgo e institucionalidad renovada, que potencia el talento individual y colectivo, desencadena la capacidad creativa individual y colectiva, y genera autoestima y valores solidarios.

El aporte del proyecto ha sido relevante no sólo en cuanto a la sistematización de la experiencia desarrollada, sino que hace contribuciones a la teoría general sobre procesos de transformación organizacional y humana para el desarrollo rural sostenible.

El equipo de facilitadores formados por el proyecto, registra una importante demanda de organismos y proyectos, para brindar cooperación técnica en áreas de su competencia: facilitar procesos participativos, sistemas de innovación, formación, experimentación campesina y tecnología que se corresponde con los objetivos del desarrollo sostenible.

Incidencia metodológica

El formidable esfuerzo de sistematización realizado por el proyecto, la publicación y difusión de sus principales productos utilizando diversos medios (libros, discos compactos, video, internet, conferencias) facilitó el acceso de usuarios interesados a los productos generados por el proyecto.

El Programa de Apoyo a los Pequeños y Medianos Productores de Olancho (PROLANCHO) y el Proyecto de Desarrollo Rural del Sur Occidente (PROSOC), en Honduras, contrataron el apoyo del proyecto Laderas para reforzar su propia capacidad, mejorando con ello la efectividad de sus inversiones y aumentando la incidencia y el efecto multiplicador del proyecto.

5. Lecciones del Proyecto

5.1. Desarrollo de capacidades humanas

La evidencia empírica demuestra que el crecimiento agrícola, es esencial pero insuficiente para reducir la pobreza y la restauración ambiental. Estos procesos requieren además enfoque en personas, no sólo en la finca y la producción agrícola. La estrategia propuesta explora caminos alternativos para aumentar el poder de actores clave en los procesos de desarrollo rural sostenible, mediante: construir capacidades humanas e institucionales; información; procesos y herramientas; sistematización de experiencias; documentación; e intercambio entre un amplio rango de actores (públicos, privados, local e internacional), que tienen o deberían tener influencia sobre decisiones políticas y prácticas que afectan las variables económicas, sociales, ambientales e institucionales del desarrollo sostenible de la agricultura y sus espacios rurales.

La gestión del talento individual y su tránsito hacia la construcción del talento colectivo se traduce no sólo en acciones colectivas y territoriales que manifiestan el conocimiento adquirido, sino que se expresan en un eficiente y efectivo desempeño de la institucionalidad local.

5.2. Construir la voz territorial

Una dimensión implícita en el Proyecto es la importancia del elemento “local” en la problemática; la variabilidad de condiciones biofísicas, económicas y sociales de los territorios por una parte; la reducción de los recursos estatales del otro, implican necesariamente un protagonismo activo de los actores locales, y la necesidad cada vez más grande de devolver responsabilidades al ámbito local. Dado este nuevo contexto, la experiencia evidencia la importancia de enfocarse más hacia el establecimiento de un ambiente favorable a la acción local, que al manejo directo (centralizado), de situaciones diversas.

El nivel local, municipal y comunitario constituye el núcleo de la organización de la sociedad, la interacción social en este espacio facilita la visión integral de la problemática, de las necesidades y las formas de articular las soluciones. En éste ámbito se ubican tanto las responsabilidades básicas para el desarrollo rural sostenible y la realización concreta de las acciones de desarrollo. En el proyecto la definición territorial no se circunscribe a la concepción de lo local, se fundamenta en este ámbito para trascenderlo y avanzar hacia ámbitos territoriales de mayor jerarquía (departamento, nación, región, el mundo). La interacción entre diferentes ámbitos territoriales resulta clave para avanzar en el proceso de desarrollo sostenible.

El funcionamiento y desarrollo de los comités locales como instancias con alta capacidad para gestionar su propio desarrollo, facilitó la construcción de la “voz territorial” con capacidad de ser el interlocutor válido y reconocido para incidir en las instancias públicas y privadas de grado territorial superior hasta llegar a las nacionales e incluso regionales. Los comités locales con su membresía multi-sectorial y multi-actores, lograron un abordaje integral de la problemática, de las necesidades y de las formas articuladas de solucionarlas. Mediante esta modalidad, las poblaciones rurales a través de los comités locales, interactuaron en forma directa con las instancias públicas, privadas e internacionales, ejerciendo mayor control social sobre la gestión de estas entidades.

5.3. Énfasis en procesos de innovación social

A pesar del título del Proyecto, este no es un proyecto de “laderas”, en el que predominarían las técnicas que incrementan la sostenibilidad de la agricultura de montaña. Uno de los aspectos originales de este proyecto es la ausencia del clásico enfoque sectorial que enfatiza en el sector agrícola. El proyecto reconoce que una de las principales causas del déficit de institucionalidad es precisamente el déficit de capital humano y capital social, por ello el énfasis del proyecto se concentra en el proceso de innovación social que se fundamenta en un proceso estratégico de formación integral de líderes locales que desencadena cambios en las habilidades, destrezas y actitudes de las personas, que impactan su vida cotidiana y la de las organizaciones a las que pertenecen. Esta contribución subraya el enfoque “político” del proyecto, en el sentido primario de la palabra, las organizaciones locales muestran un grado significativo de avance hacia la autogestión, que se fundamenta en la construcción de espacios locales y nacionales para el pleno ejercicio democrático, cuyo fundamento es el ejercicio ciudadano.

A diferencia de proyectos que promueven la producción, productividad, conservación del ambiente, crear organizaciones, enfatizar la atención a mujeres entre otros, el proyecto IICA-Holanda/LADERAS focaliza su intervención en la superación del déficit de institucionalidad como condición indispensable para reducir la pobreza y la restauración ambiental. En la medida en que se construye una institucionalidad pluralista, democrática, sustentada en un vigoroso tejido social, que conduce y ejerce control sobre sus propios procesos, es posible actuar en forma cooperativa, con predominio del interés de la mayoría, mejorar el desempeño de la institucionalidad, avanzar en el proceso de desarrollo sostenible del territorio, alcanzar mayor capacidad de interlocución local y nacional y mejores niveles

de competitividad social y económica del territorio. En suma, la esencia del proceso de innovación social se fundamenta en la posibilidad de generar procesos políticos que conduzcan a la construcción de las bases de una democracia participativa y directa.

5.4. Gerencia de audiencias

El enfoque gerencial aplicado por el proyecto reconoce la existencia de diferentes audiencias, cada una de ellas con intereses diferentes fueron atendidas en forma diferenciada por el proyecto. El equipo del proyecto hizo un importante esfuerzo *conectando personas e intereses* en un esquema interactivo de relaciones entre instituciones locales, nacionales y regionales que promueven el desarrollo sostenible de las regiones menos favorecidas de Centroamérica.

El desarrollo y aplicación de una metodología efectiva de gerencia de audiencias (proceso permanente de identificación, clasificación, priorización, definición de intereses, movilización de acciones y voluntades, seguimiento), permitió alcanzar resultados, en términos de cantidad y calidad, que sería imposible de lograr sólo con los recursos del proyecto. La estrategia de unir esfuerzos, compartir riesgos y beneficios institucionales, multiplicó la capacidad del proyecto escalonando sus beneficios y con ello, aumentando la incidencia y efecto multiplicador de los mismos.

5.5. La sociedad de aprendizaje

El énfasis del proyecto en agregar valor y movilizar el principal activo del territorio, los líderes, mujeres y hombres pertenecientes a los diferentes sectores de la sociedad local, logró no sólo aumentar significativamente el talento individual y colectivo disponible en el territorio, sino asegurar la multiplicación de la experiencia. El aprendizaje fue concebido por el proyecto como un proceso social, acumulativo, en permanente construcción y transformación, que se reproduce y se mezcla unos con otros, generando un espacio compartido de saberes, una especie de área común de información y conocimientos, dinámico y progresivo.

El proyecto desarrolló tres grandes ámbitos de la realidad local: la construcción de una identidad personal y colectiva, la sociedad de aprendizaje; la movilización y tránsito del talento individual hacia el talento colectivo y alrededor de la gestión local, y; la construcción de una nueva visión de poder, el poder para hacer y servir a la comunidad.

5.6. La Sistematización como proceso abierto y compartido

El Proyecto facilitó la documentación, sistematización y difusión de sus experiencias con el propósito de aprender del proceso, compartirlo y aumentar la incidencia y el efecto multiplicador de sus beneficios, mediante una modalidad abierta y compartida que atrajo la atención de entidades de prestigio nacional e internacional interesadas en estudiar el caso. Los estudios realizados (8) generaron beneficios en términos de las contribuciones al conocimiento y en cuanto a la legitimidad y reconocimiento por parte de terceros, en el ámbito local, nacional e internacional.

La sociedad de aprendizaje facilitada por el proyecto, fue ampliamente nutrida por los productos del proceso de observación-reflexión-acción, en distintos ámbitos de su quehacer. La observación continua de los procesos desarrollados, la reflexión sobre los mismos y la definición de acciones con base en estas valoraciones, fueron la práctica cotidiana en los distintos ámbitos de intervención del proyecto. Los participantes directos, los comités locales, el equipo técnico del proyecto, el comité asesor, y un

importante número de prestigiosos organismos nacionales e internacionales, contribuyeron documentando, sistematizando y reflexionando sobre la experiencia desarrollada por el proyecto. Sobre este aspecto el informe de evaluación externa indicó "...llama la atención la amplia documentación existente sobre las experiencias y procesos del proyecto. Existe por lo tanto una base sólida para la difusión de los productos del proyecto".

5.7. Un proyecto de procesos

Un proyecto con limitaciones financieras, institucionales y físicas: una virtud. El personal técnico del proyecto asumió un papel de facilitador, participando y acompañando procesos locales y nacionales protagonizados por la gente. El proyecto fue diseñado con limitados recursos técnicos y financieros y con metas de una magnitud imposibles de alcanzar con los recursos programados, obligando al equipo técnico a desplegar estrategias de unir esfuerzos para multiplicar las capacidades y recursos, mediante las más variadas modalidades.

Esta limitación fue una virtud porque el proyecto concentró sus recursos en fortalecer la capacidad de los propios actores, romper los esquemas convencionales de dependencia externa y fundar la relación de colaboración en una modalidad que progresivamente desarrolló competencias (habilidades, destrezas y actitudes) para auto-depender de sus propias soluciones a los problemas que les afectan. En este sentido, el proyecto enfatizó en los resultados tanto como en los procesos que se llevan a cabo para generar dichos resultados. Las evidencias sugieren que cuando la gente sabe que su punto de vista fue tomado en cuenta, son más creativas, están más dispuestas a confiar y cooperar libremente.

5.8. Acción simultánea en el ámbito local, nacional e internacional

Las decisiones que afectan los medios de vida de los pobladores rurales y la gestión de los recursos naturales, se realizan en diferentes ámbitos, desde las fincas, la sociedad local, a las instituciones nacionales y más allá. Se requieren estrategias, políticas y acciones en diferentes ámbitos (local, nacional, regional, internacional), para frenar el círculo de degradación y empobrecimiento y revertirlo con inversiones que mejoren la base de recursos naturales y el bienestar de la población rural. La comprensión del proceso global y de su impacto en el ámbito local y nacional, es una condición necesaria para corregir el rumbo y avanzar hacia el logro de las metas del desarrollo rural sostenible.

En esta perspectiva el proyecto regional, en su papel de facilitador de estos procesos, fue un importante mecanismo de apoyo que contribuyó a mejorar el desempeño de la institucionalidad pública y privada, en los ámbitos local, nacional y regional, para que los pobladores del medio rural y sus organizaciones, asumieran un papel protagónico en estos procesos, mejoren sus medios de vida y contribuyan al desarrollo nacional.

5.9. Metodología de intervención

El punto de partida del Proyecto IICA-Holanda/LADERAS fue reconocer que sólo fuerzas poderosas tienen la capacidad de impulsar procesos de cambio de la complejidad, magnitud y en las direcciones propuestas: reducción de la pobreza y restauración ambiental, aumentar la productividad, aprovechar o generar nuevas oportunidades. Lo importante de esta posición es que no subestima las dificultades para lograr procesos exitosos de cambio.

Uno de los aspectos clave para facilitar procesos de cambio, es la metodología general o etapas del proceso de intervención. El Proyecto IICA-Holanda/LADERAS definió desde su inicio y en términos generales sus diferentes etapas de intervención, pero fue la sistematización de la experiencia realizada lo que permitió precisar los diferentes momentos clave en la vida del proyecto. Una de las lecciones que se derivan de esta experiencia es la necesidad de realizar las intervenciones en el marco de un horizonte de tiempo determinado y con una serie y secuencia de etapas claramente diferenciables, con actividades que correspondan a cada una de las etapas del proceso.

El Proyecto desarrolló un conjunto de nueve etapas (Ver Figura) interconectadas, organizadas como proceso, en forma secuencial y articuladas como un sistema interdependiente, para desencadenar procesos de transformación organizacional y humana, generar sistemas permanentes de innovación (tecnológica, metodológica e institucional), protagonizados por los pobladores del medio rural y sus organizaciones, con el propósito de avanzar hacia los objetivos del desarrollo rural sostenible (Ver Anexo 2).



6. Algunas Limitantes del Proyecto

Se lograron importantes avances y logros durante la vida del proyecto, empero conviene destacar algunos de sus principales limitantes:

- La incorporación del enfoque territorial de Desarrollo Rural Sostenible, la concertación y la articulación inter-institucional alcanzó un importante espacio e impacto en el ámbito local. Empero, en el ámbito nacional y particularmente en las políticas públicas, todavía predomina un enfoque sectorial.
- Por la magnitud de los recursos invertidos, el proyecto no pudo incidir en todos los factores del desarrollo rural, incidió principalmente en el ámbito local y en los aspectos agropecuarios, innovación, educación, organización y recursos naturales. Hay factores que siguen dependiendo de enfoques sectoriales, decididos a nivel central, como es el caso de las políticas agrícolas y sociales entre otros.
- El proyecto sigue siendo aún objeto de prueba, debido a la relativa insuficiencia de los medios y recursos aplicados.

- La duración del proyecto no es suficiente para visualizar procesos consolidados de transformación institucional y humana. Los procesos sociales tienen sus propios procesos de maduración y no necesariamente coinciden con los términos definidos en proyectos de corta duración.

PROYECTO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL RIO PAPALOAPAN

Lic. Juan Manuel Irigoyen López

Antecedentes

Hace más de medio siglo -en octubre de 1944- ante la problemática generada por las cíclicas inundaciones en la región del Papaloapan, el gobierno federal emitió un Acuerdo Presidencial que declaraba de utilidad pública, el estudio y construcción de las obras del Río Papaloapan.

La trágica inundación acontecida ese año llamó la atención de las autoridades federales, ya que cerca de un 80% de Tuxtepec, Oaxaca quedó devastada adicionando 200 mil hectáreas a las 300 mil hectáreas que anualmente se inundan en época de lluvias, y dejando un saldo de 100 muertos.

Hasta 1921, las inundaciones en la cuenca eran poco recurrentes y duraban de dos a tres días. El efecto de esas crecidas era similar a las inundaciones del río Nilo: un aumento en la fertilidad de los suelos, no obstante estas eran cada vez más desastrosas y prolongadas. Los estudios realizados determinaron que ello se debía a la creciente deforestación de la parte alta de la cuenca.

A partir de entonces, las inundaciones se presentaron con mayor frecuencia. En los años 1931, 1941 y 1944, las poblaciones afectadas permanecían en ese estado por dos o tres meses, registrándose grandes pérdidas humanas y de índole económico.

En junio de 1946, el ingeniero José. S. Noriega entregó un reporte denominado Control del Río Papaloapan: preparación del plan de estudios definitivos y programa de construcción de obras, que sería la guía para las actividades que desarrollaría más tarde la comisión. Se propuso un programa de control de inundaciones por medio de cinco presas en las corrientes tributarias del Papaloapan, bordos a lo largo de sus bancos y un canal de aforo, aunque Noriega hizo énfasis en que su trabajo era de carácter preliminar y recomendaba la realización de estudios más detallados.

El 26 de febrero de 1947, el C. Lic. Miguel Alemán Valdés -entonces presidente de la República-, emitió el decreto presidencial por el cual se creó la Comisión Ejecutiva del Papaloapan, dotándosele a este organismo de las más amplias facultades para la planeación y construcción de las obras necesarias de esa región. Iniciaron su construcción varias de ellas, entre las que destacan las obras de defensa de los ríos, de aplicación del riego complementario, de generación de energía eléctrica, la red de carreteras, los programas de educación y salud y los programas de nuevos centros de población.

El mismo mes de ser publicado el decreto, el primer mandatario mexicano visitó al presidente Truman de Estados Unidos para observar las obras del Valle del Tennessee, ya que buscaba un modelo en que basar la gran potencialidad de desarrollo. En ambos casos, se planteaban objetivos similares y las analogías, inclusive, tenían coincidencia en los aspectos técnicos de la construcción de las presas del proyecto. Se citaban como antecesores a las obras, las presas Norris, Chickamanga, Watts Bar, Wheeler y otras, sumándose también las presas Madden de la zona del canal de Panamá y la Guayasa en Puerto Rico. Estas obras coincidían en estar ubicadas sobre formaciones calizas con fisuras en terrenos montañosos semejantes a los suelos de la cuenca del Papaloapan.

De mayor importancia fue el modelo de un organismo tendiente a desarrollar una región hidrológica. En su viaje, el Presidente Alemán llevó a su hijo Miguel Alemán Velasco a visitar las obras del Valle del Tennessee, por lo que el futuro Gobernador conocería estas iniciativas de primera mano.

La Comisión Ejecutiva del Papaloapan

De 1947 a 1952, el proyecto del Papaloapan recibió un gran apoyo gubernamental, contando con los recursos necesarios para iniciar las acciones enmarcadas en los 7 objetivos principales que conformarán este proyecto:

- 1) Efectuar una campaña de saneamiento en la cuenca.
- 2) Desarrollar la agricultura y la ganadería por medio de sistemas de drenaje e de irrigación complementaria.
- 3) Aumentar la producción nacional de energía eléctrica.
- 4) Controlar las crecidas del río y evitar las inundaciones.
- 5) Crear nuevos centros de población y mejorar los ya existentes.
- 6) Hacer navegable el Papaloapan como a principios del siglo XIX.
- 7) Abrir nuevas vías de comunicación.

Entre las obras que se construyeron inicialmente destacan: la rectificación del río en las afueras del puerto de Cosamaloapan, la presa de Michapan, las obras de construcción de la presa Miguel Alemán para el control de avenidas del caudaloso río Tonto -la cual se concluyó en el año de 1958-, la construcción de varias vías de comunicación terrestres -como las carreteras Tinaja-Ciudad Alemán y Ciudad Alemán- Tlacotalpan -, el dragado de la Laguna de Alvarado y un importante programa de saneamiento, obra pública municipal y educación.

La presa Miguel Alemán sobre el río Tonto se construyó para control de avenidas y para generación de energía eléctrica, además de piscicultura. La planta hidroeléctrica permitía generar 154 mil kilovatios, equivalentes en ese tiempo, al 10% de la capacidad instalada de generación eléctrica en el país y que se puso en servicio en 1962. Como resultado del embalse, miles de campesinos mazatecos se asentaron en tierras veracruzanas.

La Comisión impulso obras de importancia como la construcción del Ingenio de Tres Valles, la planta productora de papel -para aprovechar como materia prima el bagazo de caña en el mismo municipio-, el rastro frigorífico para el ganado bovino en Isla, y el molino de arroz en Piedras Negras.

La segunda gran presa -la Cerro de Oro -posteriormente Presa Miguel de la Madrid ubicada sobre el río Santo Domingo, se inicio en 1972. En consecuencia, comenzó el traslado masivo de campesinos chinantecos hacia la región selvática de Uxpanapa, en el corazón del Istmo. La construcción de la obra se vio interrumpida repetidamente y se concluyo hasta 1988 por iniciativa del Gobierno del Estado.

Con la presa Miguel de la Madrid, se completó la parte medular de las obras de control del cauce principal del río Papaloapan, y posteriormente, la Comisión del Papaloapan comenzó a ser desmantelada. El 29 de junio de 1985, se creó el Comité Técnico de Reacomodo de la Presa Cerro de Oro, en donde el gobierno estatal asumió la secretaría técnica del mismo, y desarrolló el programa de reacomodo en su territorio, así como la construcción de nuevos poblados fuera de Uxpanapa y de túneles de desvío del cauce del río. La Comisión del Papaloapan fue finalmente liquidada mediante la abrogación de su decreto de creación, el 4 de noviembre de 1986. Por su parte, el Comité Técnico que lideraba Veracruz y con el cual se sustituían muchas de las actividades de la extinta Comisión, continuo sus actividades hasta su disolución en 1989.

El Consejo de Desarrollo del Papaloapan

El 15 de noviembre de 1999, el C. Gobernador del Estado de Veracruz-Llave Lic. Miguel Alemán Velasco, en su primer año de gobierno y como respuesta a los requerimientos de la Cuenca del Río Papaloapan, constituyó por decreto gubernamental el Consejo de Desarrollo del Papaloapan (CODEPAP).

La creación del CODEPAP, obedece a la necesidad de contar con un vigoroso organismo que ejecute acciones en materia de desarrollo agropecuario, forestal, pesquero y agroindustrial, bajo el concepto de reordenación de la cuenca hidrológica, a nivel de subcuenca y microcuenca.

La presente gestión gubernamental enfatiza a través del CODEPAP, las propuestas y planteamientos a las problemáticas específicas de los habitantes de esta región, expresadas en las reuniones de trabajo. Responde con programas concretos a los requerimientos que plantea la prosecución del desarrollo de la cuenca del Río Papaloapan, bajo las directrices del Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004, del Programa Sectorial Hidráulico y del gobierno federal, al respecto.

Marco jurídico del CODEPAP

La creación, implementación, organización y aplicación del CODEPAP, se sustenta jurídicamente en diversos ordenamientos legales, reglamentos, decretos y programas tanto de orden federal, estatal como municipal, entre los que destacan:

1. La Constitución General de la República.
2. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. La Ley de Plantación.
4. La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente.
5. La Ley Agraria.
6. La Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave.
7. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.
8. El decreto de creación del mismo.

Objetivos del CODEPAP

1. Propiciar el desarrollo agropecuario, forestal, pesquero, comercial y agroindustrial de la región.
2. Promover la organización y asociación de productores, ejidatarios, pequeños propietarios y organizaciones sociales del sector.
3. Impulsar el establecimiento de programas y proyectos productivos agropecuarios, forestales, pesqueros y agroindustriales tendientes a la generación de empleos permanentes.
4. Fortalecer los procesos de transformación de los productos primarios de la zona para elevar su valor agregado.
5. Alentar la reconversión y rotación de cultivos agrícolas de acuerdo a los requerimientos de los mercados nacional e internacional.
6. Propiciar la participación de los sectores sociales, con el consenso de las autoridades competentes para la difusión y adopción de una cultura del agua que permita aprovechar, de manera óptima, los recursos hidroagrícolas.
7. Promover ante las instancias gubernamentales correspondientes, el establecimiento y rehabilitación de los sistemas de irrigación de la cuenca.
8. Contribuir con las autoridades correspondientes en la ejecución de programas de protección del entorno ecológico y la biodiversidad, así como para el desarrollo sustentable de la región.

9. Alentar la instalación de centros de acopio y abasto de productos agrícolas, ganaderos, pesqueros, forestales y agroindustriales de la zona.
10. Inducir la participación de centros de investigación e instituciones de educación superior para el fomento del desarrollo tecnológico de las actividades productivas del sector.

Estructura del CODEPAP

Una Junta Directiva.

Un Coordinador de Planeación y Operación.

La Junta Directiva es la máxima autoridad del CODEPAP y se integra de la siguiente manera:

1. El Presidente del INVEDER.
2. El Secretario de Finanzas y planeación.
3. El Secretario de Enlace Institucional.
4. El Contralor General, en funciones de Comisario.
5. El Coordinador de planeación y operación
6. Los Vocales representantes del sector agropecuario del estado, 5 de las dependencias y entidades estatales, y 5 de las organizaciones sociales y productivas de la cuenca.

El Coordinador de Planeación y Operación, es el representante legal del CODEPAP y ejerce las funciones de dirección, planeación, operación y evaluación, realizando además la concertación con los grupos de beneficiarios y con sus autoridades municipales.

Area de influencia del CODEPAP

El Consejo de Desarrollo del Papaloapan ha propiciado la reactivación de la infraestructura hidroagrícola de riego y el impulso a cultivos de mayor rentabilidad para fomentar el desarrollo del sector agropecuario de la región de la cuenca del Papaloapan. Esta se integra por 43 municipios, ubicados desde la subcuenca del río Blanco hasta las subcuencas de los ríos San Juan Evangelista y Tesechoacán, y los Tuxtles en el sur.

Esta amplia región del sureste veracruzano cuenta con una notable diversidad de espacios y de climas, ventajas que aseguran la producción y el desarrollo agropecuario, forestal, pesquero y agroindustrial.

El CODEPAP -bajo las iniciativas y directrices planteadas por el gobierno federal-, asigna una alta prioridad a la organización y capacitación de los productores para el aprovechamiento eficiente de la infraestructura, así como la adaptación de nuevas tecnologías aplicables a la tecnificación del riego, la rotación y sustitución de cultivos y a los procesos de comercialización que ponen a su disposición diferentes opciones de mercados y precios.

Problemática

A pesar de las múltiples acciones efectuadas mediante los programas de desarrollo regional de las dependencias de los gobiernos federal, estatal y municipal, la región presenta dificultades en el aprovechamiento óptimo de sus recursos, aparte de que con frecuencia parte de la cuenca, se ve afectada por las inundaciones causadas por los ciclones y ondas tropicales.

La estructura de la producción ha sufrido un cambio notable hacia productos de exportación y de hortalizas altamente rentables y de consumo suntuario. La política del CODEPAP alienta esta

tendencia, canalizando acciones que consideren los créditos necesarios para la expansión de las actividades hidroagrícolas y pecuarias.

El CODEPAP promueve prioritariamente la participación conjunta de las dependencias federales, estatales y municipales involucradas en la actividad agropecuaria, en una suma de esfuerzos y de recursos para impulsar el desarrollo, evitar la dispersión de acciones y atender simultáneamente las prioridades en cada localidad, micro región y región de la cuenca veracruzana.

La preocupación del gobierno estatal sobre el desarrollo de la región, se basa significativamente en el nivel de ingresos de quienes la habitan. La distribución adecuada del ingreso *per capita* entre los diferentes estratos de la población es una de las prioridades fundamentales.

El Gobierno del Estado aplica una estrategia de desarrollo regional sustentable, mediante la ejecución de proyectos de inversión que logren a la brevedad posible, la reconversión productiva del sector agropecuario y pesquero de la zona, tomando en cuenta las nuevas herramientas de apoyo tecnológico y el análisis de las tendencias de los mercados en apoyo al productor.

Estos son algunos de los objetivos de la política estatal para dinamizar el desarrollo hidroagrícola de la región y los mismos son parte de las actividades del CODEPAP.

Líneas estratégicas de acción

- a. Concertación social y comunitaria. Se plantea que los proyectos a realizar cuenten con el compromiso de los productores tanto en forma individual como de sus organizaciones, y que además sean aceptados por las comunidades donde se ejecutaran. Ello requiere la participación en los procesos de creación e integración de sus organizaciones para intervenir activamente en la selección, planeación, programación, proyecto, construcción y operación de sus proyectos. Apoyándose además, en la capacitación de productores con la cual se atenderá la adecuada administración y se podrán tomar decisiones en las diversas áreas de producción.
- b. Coordinación institucional. Establece la participación de las dependencias federales, estatales y municipales, en suma de esfuerzos y recursos, para impulsar el desarrollo homogéneo y la atención integral a las prioridades en cada localidad, micro región y región.

Avances 2000

El Consejo inicio sus actividades en el año 2000 consistentes en un estudio de integral productivo de la cuenca, 3 estudios de factibilidad de proyectos hidroagrícolas, 5 proyectos ejecutivos, un estudio de definición topográfica y 30 acciones de apoyo a la acuicultura ubicadas en municipios marginados.

1.- Estudio integral productivo de la cuenca del Papaloapan. Estudio de factibilidad en 80 mil hectáreas ubicadas en 7 municipios a los que se canalizó una inversión de 1.7 millones de pesos, y que plantea alternativas en el manejo potencial del suelo, uso eficiente del agua y en las actividades acuícolas, pecuarias y forestales, aprovechando la infraestructura de existente con programas de temporal tecnificado y riego presurizado.

2.- Proyecto ejecutivo para el desarrollo de la zona de riego Las Yaguas. Se destinaron 1,047 mil pesos para el desarrollo de este proyecto en 3 mil hectáreas en la zona de riego de Las Yaguas del municipio de Tres Valles, consistente en un cárcamo de bombeo, canal de llamada, canal de conducción y un canal principal con sus estructuras. El resultado del análisis de factibilidad del estudio fue negativo.

3.- Proyecto ejecutivo para el desarrollo de la zona de riego La Guadalupe. Este estudio permitiría ampliar en mil hectáreas esta zona, que actualmente riega tan sólo 150 hectáreas, canalizándosele 1,109 mil pesos en beneficio de 125 productores. El resultado del análisis de factibilidad del estudio fue negativo.

4.- Proyecto ejecutivo para la rehabilitación y aforo de pozos profundos. Con una inversión de 1,142 mil pesos se realiza en los municipios de Tres Valles, Tierra Blanca y Cosamaloapan, el diagnóstico, rehabilitación y aforo de 14 pozos profundos que benefician a 410 productores.

5.- Proyecto ejecutivo para el desarrollo de unidades de riego presurizado. La zona de estudio se ubica en la margen izquierda del Río Tanto y márgenes derecha e izquierda de Río Papaloapan. Se realizó con un costo de 908 mil pesos, e incluye el proyecto ejecutivo para determinar el trazo y obra civil necesaria para la aplicación de sistemas de riego presurizado en zonas de temporal susceptibles de aprovecharse durante toda época del año, acciones que benefician a 1,175 productores.

6.- Proyecto ejecutivo para la rehabilitación y modernización del distrito de riego 082 Río Blanco. Se integra por dos módulos: Piedras Negras y Joachín, que en conjunto abarcan 20 mil hectáreas. En las condiciones actuales, sólo son aprovechadas con riego 11.2 mil hectáreas. La inversión asciende a 1,882 mil pesos para las obras de riego en 6 mil hectáreas, en beneficio de 900 productores.

Avances 2001

En el presente año se efectúan diversas acciones que consisten en:

- Un estudio básico de topografía de detalle.
- Un estudio de utilización de imágenes satelitales multiespectrales para apoyar las acciones hidroagrícolas, forestales y piscícolas.
- 2 proyectos ejecutivos de ingeniería.
- Un estudio de factibilidad técnica.

Se encuentran en proceso de construcción 5 obras hidroagrícolas. Estas acciones iniciales consideran un programa de obras que permitirán en un plazo de 5 años, mejorar con riego suplementario cerca de 10 mil hectáreas de temporal.

- 1) Estudio para la definición topográfica del distrito de riego de temporal tecnificado Los Naranjos. Dentro de las 85,957 hectáreas de este distrito, se detectan zonas de temporal susceptibles de ser mejoradas mediante técnicas de riego suplementario, para lo cual se elaboraron los estudios de factibilidad técnica y de ingeniería de proyecto, con recursos por un monto de 4,578.9 mil pesos.
- 2) Estas zonas se desarrollarán y beneficiarán con la aplicación de modernos sistemas de riego presurizado o mediante redes de distribución de canales revestidos.
- 3) Dentro del distrito de riego de temporal tecnificado Los Naranjos, se detectan zonas de temporal propicias a mejorarse, para lo cual en una primera etapa, se realizaron los estudios de factibilidad técnica y de ingeniería de proyecto para el riego suplementario en 5.6 mil hectáreas ubicadas en 18 módulos de riego en las márgenes izquierda del Río Tanto e izquierda y derecha del Río Papaloapan en los municipios de Tierra Blanca, Tres Valles, Cosamaloapan, Otatitlan y Tlacotalpan.

- 4) Proyecto ejecutivo para la rehabilitación de La presa Michiapan y su zona de riego de 600 hectáreas. Este estudio -con un costo de 676.6 mil pesos- permitirá beneficiar en el año 2002, a 37 usuarios de esta presa y de su zona de riego.
- 5) Proyecto ejecutivo de la ampliación de la zona de riego Laguna Encantada. Con una inversión de 382.9 mil pesos, este estudio de ingeniería permitirá ampliar esta zona en 500 hectáreas. La primera etapa -actualmente en construcción- beneficia a 72 productores de diversos cultivos, entre ellos tabaco, en el municipio de San Andrés Tuxtla.
- 6) Estudio de factibilidad y proyecto ejecutivo para riego suplementario de la unidad de riego Laguna Chalchoapan. Con recursos de 754.9 mil pesos se efectuarán el próximo año las obras de riego presurizado en 1,000 hectáreas de los municipios de San Andrés Tuxtla y Catemaco.
- 7) Estudio de factibilidad y proyecto ejecutivo para riego suplementario de la unidad de riego Santa Teresita. Con una inversión de 271 mil pesos se irrigarán el próximo año 220 hectáreas del municipio de Sayula de Alemán.
- 8) Estudio de factibilidad de la zona de riego Glorias de Coapa. Se invierten 1'367.7 mil pesos para el estudio de 1,050 hectáreas de temporal susceptibles de aprovecharse con riego suplementario durante todo el arlo, ubicadas en el municipio de Cosamaloapan.
- 9) Estudio de factibilidad de la zona de riego Isla y Rodríguez Clara. Con una inversión de 1'902 mil pesos, se determina la viabilidad para establecer un distrito de temporal tecnificado en 57 mil hectáreas de los municipios de Isla y Rodríguez Clara.
- 10) En el distrito de temporal tecnificado Tesechoacán, CODEPAP construye conjuntamente con la Comisión Nacional del Agua, el módulo de riego Curazao, la electrificación y el cárcamo de bombeo Tesochoacán-Ugocep y 140 kilómetros de caminos, incorporando a la producción 330 hectáreas de riego y mejorando la infraestructura de la zona. Para estas obras se invierten 6,950.6 mil pesos, mas recursos federales de la CNA y de los productores por un total de 47 ,940 mil pesos.
- 11) Construcción de la zona de riego Laguna Encantada en 680 hectáreas. En el municipio de San Andrés Tuxtla, inicio la construcción de la zona de riego Laguna Encantada con una inversión de 7,494.7 mil pesos, que permitirá dominar 680 hectáreas de la zona tabacalera de la región mediante riego presurizado, caminos de servicio, y un módulo de riego por bombeo en la parte alta de esta zona, en beneficio de 229 productores.
- 12) Proyecto de rehabilitación del distrito de riego 082 Río Blanco. En total, considera 69 kilómetros de canales, 38.6 kilómetros de drenes, 45 kilómetros de regaderas y 750 estructuras aforadoras. Este año se ejecutan obras con una inversión conjunta -CNA, estatal y productores- de 47,940 mil pesos para construir 1 kilómetro de bordo y 120 kilómetros de caminos con sus estructuras de protección.
- 13) Utilización de imágenes satelitales multispectrales. Mediante la utilización de estas imágenes es posible determinar el potencial agrícola y acuícola de los suelos y recursos hídricos de la Cuenca del Papaloapan. El análisis e interpretación de las imágenes con apoyos de información geográfica para la verificación en campo y georreferenciación, permiten generar mapas temáticos de tipo de suelos, de vegetación, de precipitación, evapotranspiración, modelo digital de terreno con topografía, uso actual del suelo y análisis de micro cuencas a escala 1:10,000, y de áreas potenciales para cultivos tropicales, en base a sus óptimos requerimientos agroecológicos. La identificación y georreferenciación de zonas con vocación, facilita el

establecimiento de granjas acuícolas de producción intensiva de especies piscícolas, crustáceos y moluscos; la generación de bancos de información estadística, geográfica y documental regional; y, la instrumentación de sistemas de cultivo y recuperación de especies nativas altamente rentables.

- 14) Mapas de uso potencial del suelo. Estos mapas servirán de base para la elaboración de proyectos de riego suplementario y para el planteamiento de alternativas a la producción en la sustitución de cultivos, con la consecuente mejora en el ingreso del productor. Además, determinarán la localización de áreas susceptibles de participar en los programas de reforestación de mangle en los humedales de Alvarado y Sontecomapan.
- 15) Definición de microcuencas hidrológicas. En toda la región de la cuenca veracruzana, en colaboración con el INIFAP, se tienen mapas de definición de las zonas comprendidas por las microcuencas, incluyendo el uso potencial del suelo.
- 16) Modelos de relevación digital. Permitirán la ejecución de los estudios básicos y de factibilidad para diversos proyectos de irrigación, tanto de gravedad como de riego presurizado, así como del programa para la apertura de las barras de la Laguna de Alvarado.

Otra información relevante

El CODEPAP, a efecto de establecer un programa de reforestación en la zona del Río Papaloapan, ha concertado la participación del Consejo Estatal de Desarrollo Forestal que depende de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y también la participación de la Comisión Nacional del Agua, para la rehabilitación y construcción de obras de infraestructura hidroagrícola.

Capacitación

Capacitación hidroagrícola. El objetivo es asegurar la aplicación de los programas para el Uso Eficiente del Agua y Energía Eléctrica, la optimización del riego y la de los diversos insumos que intervienen en las labores agropecuarias. Se imparte un curso de capacitación de instructores sobre el uso y manejo eficiente de sistemas de riego y fertirrigación. Ella permitirá en la siguiente etapa, una capacitación más eficiente misma que se organizará y realizará en instalaciones cercanas a los lugares de residencia de los productores.

Capacitación acuícola. Para incrementar la producción de las granjas piscícolas se imparten 4 cursos de capacitación en beneficio de 160 personas, abarcando desde los aspectos básicos, hasta el manejo y administración eficiente de las granjas y la óptima utilización de especies nativas piscícolas, de crustáceos, de moluscos y la implementación de sistemas de cultivo y recuperación de especies nativas de importancia comercial.

Desarrollo productivo y comercial

Para la reconversión de las principales actividades productivas de la región en el marco actual de internacionalización del país, el Consejo ha establecido dentro de su esquema organizativo, una unidad especializada de vinculación entre los productores y los mercados. En agricultura, por ejemplo, el CODEPAP desarrolla trabajos conjuntos con organizaciones internacionales y nacionales, tanto civiles como gubernamentales relacionadas con aplicaciones de nuevas metodologías.

Algunas de estas acciones se orientan para el fomento e introducción de cultivos alternativos en la región, así como de recursos forestales como el bambú, diversas variedades de mangle y especies maderables.

En el rubro de la comercialización, se presenta una de las mayores dificultades que afecta seriamente la economía regional. El CODEPAP ha iniciado acciones de apoyo, concienciación e información a los productores para que conozcan los mecanismos y dispongan de información sobre la comercialización y tendencias de los mercados nacionales e internacionales.

Acuacultura

Este año y dentro del programa multianual de apoyo a la acuacultura, se han establecido acuerdos de concertación para llevar a cabo las acciones necesarias de producción piscícola en 4 municipios, mediante corrales de engorda, jaulas flotantes y estanques de producción y engorda de tilapia variedad Rocky Mountain. Estas actividades benefician a 127 personas de 6 comunidades en zonas marginadas que utilizan la acuacultura como fuente alternativa de ingresos.

PREGUNTAS Y COMENTARIOS

Ing. Roberto Gonzáles

Sobre el sistema financiero rural, esta mañana lo dijimos: lo urbano es lo bueno, lo rural es lo atrasado. Eso significa que los banqueros no están dispuestos a financiar lo rural. Y de ahí la necesidad de fomentar un sistema financiero que atienda lo rural. En el caso específico del Ecuador, se ha instrumentado a través de cooperativas de ahorro y crédito y organismos no gubernamentales, especializados en crédito. El concepto, más que agrícola, lo hemos dirigido hacia negocios rurales.

El desarrollo rural incluye salud, educación, infraestructura. Esto implica conceptualmente abordar el desarrollo local y no solamente el desarrollo rural, visto desde una perspectiva económica, social, ambiental y político-institucional.

Sobre planificación socializada, el más interesante del Ecuador, corresponde al cantón más pobre del Ecuador; un cantón totalmente indígena. Se elaboró un plan estratégico a 10 años con un presupuesto consensuado con la comunidad. Esto tiene que ver con una pregunta sobre educación. A veces pensamos que el problema es de educación formal pero es más educación ciudadana.

Hay una pregunta sobre continuidad institucional. Este es un desafío a futuro, el desmonte de los servicios públicos crea un vacío, ese vacío hay que llenarlo con un concepto empresarial.

En el área andina no solamente carecemos de políticas de Estado, carecemos de políticas de gobierno y las políticas terminan siendo de funcionario. Este es un gravísimo problema que enfrentar; nosotros pensamos en algo que estamos llamando formulación de políticas como proceso.

Respecto a subsidios existe un bono de la pobreza que se creó en el Ecuador. Estos son absolutamente insostenibles, el gobierno ya se dio cuenta de eso y lo está desmontando.

Lic. Juan Carlos Beas

Varias de las preguntas están asociadas con los obstáculos que tiene la ejecución y la implementación de un plan de desarrollo regional alternativo, construido por y desde la misma gente. Uno de los obstáculos principales es la burocracia. Me refiero a ese gran garrote que es la normatividad, diseñada ya no desde la capital, sino a lo mejor desde los centros del poder imperial, donde, por ejemplo, en la experiencia que les presentamos hoy, una de las instituciones nos castigó este año, porque el año pasado se financió a un grupo de productores de un municipio que no estaba considerado como de alta marginación. Entonces, por haber cometido ese pecado, se castigó el proyecto. Y eso tiene que ver con que hay una rigidez institucional que tiene que ser barrida definitivamente.

Por otro lado, los recursos financieros que se obtienen llegan, muchas veces, fuera de tiempo. Se canalizan recursos para la producción de maíz, cuando ya el temporal ha pasado por completo.

Otro de los problemas es que durante muchos años se ha estado ejerciendo una política clientelar, corporativa. Muchos grupos de productores están acostumbrados a los fondos perdidos. Un caso muy claro es el de la región de Uxpanapan, donde fueron relocalizados pueblos chinantecos, desalojados por la construcción de presas en la Cuenca del Río Papaloapan. En ese sentido, es difícil trabajar con

grupos que durante muchos años han recibido recursos a cambio de votos. Sin embargo, en esa zona y en otras zonas se está modificando ya la cultura de los productores.

Uno de los obstáculos también tiene que ver con la legislación. De hecho, como ustedes saben, no se reconoció con plenitud los derechos de los pueblos indígenas; es decir, la legislación actual, incluyendo la actual legislación de Desarrollo Sustentable, no reconocen al actor: pueblo indígena; no reconocen al actor comunidad indígena.

Lo que estamos haciendo en la práctica, es articular a estos Consejos de Desarrollo Municipal Sustentable, para que puedan realmente ser la expresión de regiones. Sin embargo, hasta este momento, la legislación existente no posibilita que el actor pueblo indígena pueda aplicarse, pueda canalizar su energía en la construcción de un modelo propio de desarrollo.

También tenemos obstáculos que tienen que ver con la permanencia y persistencia de autoridades locales, educadas bajo estilos de ejercicio político de tipo caciquil; quedan en nuestras regiones, todavía, presidentes municipales que actúan como señores feudales, como caciques. Y cuando perciben un proyecto de desarrollo que viene desde abajo, lo atacan; muchas veces, sin tener la más mínima razón.

Ese es un conjunto de obstáculos que estamos enfrentando. Un obstáculo grave también es las grandes corporaciones, tipo PEMEX, que siguen actuando en nuestras regiones sin la menor responsabilidad de tipo social ni ambiental.

Son muchos los obstáculos, pero las mismas comunidades están tratando de rebasarlos.

Por otro lado, hay una serie de preguntas referentes al Plan Puebla-Panamá, este es una expresión de la globalización neoliberal, que no está viendo los intereses ni las necesidades de los actores locales. Es importante, por lo pronto, resistir a esta imposición. Sin embargo, es también importante que el actor social Mesoamericano, pueda ir construyendo propuestas alternativas. Un plan de y para los pueblos de Mesoamérica, frente a un plan que está diseñado para los intereses de las grandes corporaciones.

Por último, la experiencia de la organización, que presentamos el día de hoy, es uno de los programas no el único. Hay un programa de ahorro con más de tres mil familias, a través de comités locales de ahorro. El programa de nuestra organización es un programa integral, trabajamos desde el combate al cáncer cérvico-uterino, y hemos impulsado programas importantes en defensa de los derechos y de la salud de las mujeres, hasta programas de derechos humanos. Tenemos un reconocimiento internacional sobre derechos humanos y estamos coordinando a nivel mesoamericano la campaña en contra del Plan Puebla-Panamá.

Ejecutamos una gran cantidad de programas, pero solamente referimos uno que nos parece importante, como una expresión de que es posible planear desde abajo, para construir esperanza. Lo necesitamos y lo estamos haciendo.

Ing. Horacio Mancilla

Desde la óptica de los municipios o particularmente el nuestro, efectivamente uno de los principales problemas para desarrollar los proyectos es el factor económico. Entonces tenemos que voltear los ojos a ver quién nos lo puede financiar.

No me alcanzó el tiempo para comentar que nuestro municipio tiene mucha agua. La capital del estado, de la zona conurbana, se está llevando el agua de nuestro municipio para 140 mil tomas de agua domiciliarias en la capital y 70 mil más de un municipio conturbado, ahí tenemos una fuente de financiamiento. El agua que va a la capital es de dos municipios, de Cómala y de Minatitlán, de una zona de reserva de la biosfera. Esperemos que para la séptima Expo ya vengamos a exponerles que estamos vendiendo el agua a la capital del estado y a esas otras 70 mil tomas de la zona conurbana.

No tengo una respuesta o una propuesta para las zonas marginadas, pobre del país, sería falso comentar algo que nos sirva de remedio para todos los males. Dice un dicho allá en mi tierra, que para los toros de jaral, los caballos y los vaqueros de allí mismo. Entonces, los problemas que tienen en cada comunidad, en cada zona pobre, ahí también tienen la solución.

Incluso, dentro del mismo municipio no se puede aplicar el mismo modelo en todos los lugares, no es lo mismo el ejido El Terrero -en mi municipio son 10 ejidos-, ese ejido tiene una forma de pensar muy diferente, al ejido Paticajo que es progresista y va a la vanguardia, entonces hay que tratarlos diferente, hacer una actuación diferente con los ejidos porque no se puede hacer una regla general con ellos.

Un ejemplo, de trabajo con los ejidos a partir de sus recursos, fue un problema que lo convertimos en potencial de desarrollo, un problema único en el mundo fue el amarillamiento letal del encino (el 50 por ciento de la tierra de mi municipio son bosques, el 42 por ciento son selvas bajas y solamente el 8 por ciento está desforestado y estamos en no cortar ningún árbol más).

El bosques de encino se nos estaban muriendo, entonces lo que hicimos fue un proyecto para aprovechar toda esa madera en la producción de carbón, esto lo financió el municipio y se está recuperando el financiamiento con el pago de carbón, no les regalamos nada y estamos haciendo negocio con ellos. El carbón se vende en un parque acuático que administran los ejidatarios de esa zona.

Entonces tenemos que aprovechar y tener visión, incluso para los factores adversos que tenemos en nuestro municipio, convertirlos en potencial de desarrollo para el propio municipio.

Nosotros tuvimos una bronca con la gente de Alianza para el Campo, porque había un programa para establecimiento de praderas y esto indicaba el seguir desforestando nuestros terrenos, no con facilidad pero pudimos convertir este programa para establecer caña forrajera. Con poca extensión de terreno podemos producir una gran cantidad de forraje para que los campesinos puedan mantener su ganado y lo apoyó Alianza para el Campo. En los 10 ejidos estamos ensilando la caña forrajera.

En cuanto al desarrollo institucional, el trabajo realizado ha sido producto de un trabajo de equipo, en donde yo soy el más grande de edad, el equipo es gente joven y con perspectiva de género, casi la mitad de nuestros directores son mujeres. Desde luego, esto ha llevado una capacitación continua de para dar un mejor servicio.

Adicionalmente, tenemos un programa de adquisición de equipo de cómputo a estudiantes de nivel medio superior y superior, el municipio aporta el 50 por ciento del valor del equipo de cómputo y el otro 50 por ciento lo aporta el beneficiario.

Queremos que en 10 años, la gente más preparada del estado y por qué no decirlo, la gente más preparada del país esté en mi municipio y vengan a transformar todo el potencial que tenemos, porque tenemos muchísima riqueza, hay ahí los bancos más grandes de material de caolines, que sirven para hacer pisos, cerámicas, refractarios y están esperando que la gente que estamos formando vuelva.

En Minatitlán pensamos que no es la disyuntiva entrarle o no a la globalización, ya estamos adentro, lo que estamos haciendo es saber movernos en este procesos de globalización sin perder nuestro origen, sin perder nuestras raíces, sin perder nuestra experiencia. Vamos avanzando firmes al futuro, lo esperamos con éxito porque nos estamos preparando para eso.

Ing. Byron Miranda

Algunas preguntas tienen que ver con cómo se hizo para lograr alianzas entre las organizaciones internacionales. Es importante esta pregunta porque este es uno de los temas complejos de estos procesos.

El tema de las laderas en América central, pese a que tiene una presencia física imponente y una presencia poblacional también importante, es un tema que históricamente fue excluido de las políticas nacionales y de las acciones nacionales. Casi todo el énfasis en América central se desarrolló alrededor de las planicies costeras, de los valles o de la región del pacífico.

Un estudio a finales de los 80, entre los que participó el IICA, reveló este problema, la tecnología fue diseñada para los valles y las partes planas, los centros de investigación estaban localizados en el pacífico. Y la pobreza y la degradación de los recursos estaban en las regiones de ladera. El 80 o 90 por ciento del territorio centroamericano está en condición de ladera.

Se logró una condición particular en donde organizaciones como el IICA, el CIAT y algunos donantes como Cozude, entre otras, confluyeron alrededor de esto, se logró incidir en las políticas de estas organizaciones internacionales y se inició una generación de proyectos que tiene la etiqueta de ladera.

Entonces tuvimos proyectos de laderas en el CIAT, proyectos de laderas en el IPCA, proyectos de laderas financiados por el BID, productos en el Zamorano, productos de laderas en el CATIE. Logramos una condición favorable, por ejemplo, en algunos de los territorios de intervención, hicimos una acción colaborativa con el IPCA, el CIAT y el IICA, complementando esfuerzos.

Me preguntan sobre el tiempo. Yo tengo un proceso de 7 años, en dos etapas, tres y cuatro años. La primera etapa de 1.6 millones de dólares y la segunda de 1.8 millones de dólares, con tres técnicos del IICA participamos en este proceso.

Me preguntan sobre impacto en calidad de vida. Sobre este tema, hay dos dimensiones, uno es resultados y el otro procesos, hicimos un esfuerzo para tratar de medir las dos cosas. En la parte de calidad de vida hay dos dimensiones, una es el bienestar y otra la dignidad.

Desarrollamos una metodología que denominamos sistema de análisis de capacidades para el desarrollo institucionalidad. Tiene que ver con el seguimiento al proceso de auto dependencia de las soluciones propias de la gente, quien controla estos procesos y se enfatiza en la renovación del liderazgo.

En cuanto a otros resultados más convencionales, que son clásicos en estos proyectos, tenemos un conjunto de mediciones hechas por diferentes actores. Por ejemplo, el INCAE hizo un estudio usando el método de casos, este revela que más o menos el 80 por ciento del territorio y 75 por ciento de los productores, superaron las prácticas tradicionales y están utilizando coberturas vegetales y sistemas de reciclaje de nutrientes.

Otro estudio, sobre los municipios del Salvador, en una muestra de 220 familias, más bien como casos, encuentra que se incrementaron los ingresos de las familias en 23 por ciento más o menos, 40 por ciento son ingresos netos agropecuarios y 60 por ciento ingreso no agropecuario. Por cada dólar invertido, por ejemplo en el fondo para financiar iniciativas innovadoras, la contraparte nacional aportó dólares.

Estos son, entre otros, indicadores que tenemos en este proceso y que están debidamente documentados.

Lic. Juan Manuel Irigoyen

Sobre la participación de la gente. La participación es sumamente importante, por ejemplo, trabajamos con cooperativas de pescadores, con pequeños productores y generamos convenios de participación que contemplan la aportación de los beneficiarios en el costo de la obra.

¿Qué avances existen para derogar el decreto que impide la utilización de las aguas del río Papaloapan? Estamos trabajando conjuntamente con la CNA para que se pase de una veda total a una veda de control. Se va a seguir teniendo un control sobre el uso de las aguas, no van a poder tener un uso irrestricto y descontrolado; el procedimiento va a ser muy similar al que se tiene en la actualidad con la perforación de pozos profundos para riego, en donde la CNA emite después de estudiar la calidad del agua, el aforo del pozo, la disponibilidad de la misma y emite permisos para su explotación. Esperamos que para el año entrante se empiece a destrabar a nivel de los grandes ríos que forman la cuenca del Papaloapan.

En relación a los proyectos con la UGOCEP tenemos un módulo de riego de 600 hectáreas compactas y el proyecto de Glorias de Coapa, a punto de iniciar en los próximos días, con mil 50 hectáreas en un solo módulo. En la obra del vivero de Mangle, en el ejido el Tarachi, se van a instalar el año entrante módulos de piscicultura y un proyecto de ecoturismo. También se construyó en la zona de tres valles una unidad de riego, la Montes Parra, y el Distrito temporal tecnificado de Tesechoacán que es una iniciativa de 120 mil hectáreas, es el módulo de temporal tecnificado de esa zona.

El consejo de desarrollo del Papaloapan no viene a sustituir programas o instituciones como FIRCO o la SEDARPA del gobierno del estado o la SAGARPA a nivel federal. Estamos enfocados a proyectos de los grandes módulos sobre los márgenes de los ríos para así tener un impacto mayor. Además, nos quedan dos años de gobierno, estamos trabajando y desarrollando los proyectos que están totalmente estudiados y analizados.

¿Cuánto se gasta por el uso de imágenes satelitales, qué beneficios objetivamente tiene el uso de esta tecnología y que a quién pertenecen estos satélites, especialmente a qué países? Muchas de las imágenes que vieron, fueron donadas por la NASA, a través del acuerdo de los gobernadores del Golfo. También hubo una compra consolidada para imágenes, para todas las dependencias del estado, por lo que no tengo el dato preciso. Pero estas imágenes no son exclusivamente para el uso agrícola, tiene muchos usos. Esto nos permite una gran precisión en el manejo de la topografía, tenemos una cobertura total del estado, lo cual nos permite atender la totalidad de la entidad.

Se nos pregunta que ¿cómo se inscribe este proyecto con organismos como la CNA, la SEMARNAT, SAGARPA, la UV y organizaciones de productores? Estamos trabajando muy de la mano con la comisión Nacional del Agua; con la SEMARNAT, ellos se han visto muy entusiastas por las inversiones del gobierno del estado. Con la Universidad Veracruzana nos estamos auxiliando.

¿Cuál es el costo de cada una de las obras? Cada una tiene un costo distinto; por ejemplo, en El Tarachi, la obra del vivero tiene un costo de 2.5 millones de pesos; uno de los módulos, el de Laguna Encantada, tiene un costo de 25 millones de pesos, en los cuales participa el gobierno federal, el gobierno estatal y los propios productores.

Por último ¿Dónde se obtiene esta información? Bueno, aquí en esta Expo tenemos un módulo, es el módulo institucional de los Consejos; pero además tenemos nuestra página de Internet, en donde está toda esta información y más, la dirección es: www.codepap.gob.mx.

CONCLUSIONES DEL PANEL

Dr. Javier Ramírez Juárez

La diversidad de presentaciones señalan la complejidad del enfoque territorial del desarrollo rural. Las experiencias internacionales y nacionales muestran múltiples posibilidades, pero también problemas, limitantes, nuevos retos. Los elementos o ideas fuerza, en mi opinión, en este panel fueron los siguientes:

Primero, un aspecto central está en torno a la definición y visualización del territorio; ¿qué es hoy el territorio rural? Me parece que dependiendo de la representación conceptual que realicemos del territorio y con ello de la agricultura, será el planteamiento de desarrollo rural. Los elementos metodológicos para este abordaje se asocian con el dinamismo del territorio, en constante transformación, portador de múltiples dimensiones, recursos y articulaciones interregionales; los encadenamientos productivos y económicos del territorio, entre ellos la agricultura en la cadena agroindustrial; y, la configuración ambiental, social, institucional, política y cultural del territorio.

Un segundo planteamiento es la construcción o desarrollo del territorio. Si hay múltiples visualizaciones y agentes sociales, económicos e institucionales que lo determinan, su construcción indica la posibilidad de consensos por estos múltiples agentes, pero también la disputa por el territorio; es decir ¿qué agentes locales, sociales e institucionales están construyendo los territorios? ¿Son los agentes locales o son fuerzas externas a los procesos locales los que tratan de imponer un proyecto de desarrollo? Esta valoración y análisis del territorio son centrales en la elaboración de un proyecto de desarrollo territorial, pone en el centro del debate el tipo de desarrollo y su dirección, y parece ser por las experiencias aquí presentadas, que la viabilidad de un proyecto de desarrollo territorial depende de los factores endógenos, de la participación local, de la gestión del territorio por los actores locales, de la sinergia del territorio, entre otros aspectos. A partir de ello deriva un planteamiento central, en términos de la formulación y ejecución de una estrategia de desarrollo rural: estrategia de coordinación o estrategia de conflicto

Un tercer elemento es la cuestión de la nueva institucionalidad para el desarrollo rural bajo un enfoque territorial. Esta tiene diferentes aristas y elementos entre los que se encuentran el marco normativo, las políticas públicas, las formas organizacionales para instrumentar las políticas, la descentralización, las modalidades de participación y formas organizativas de los agentes públicos, privados y sociales en el desarrollo rural, entre estos destaca para el caso mexicano el municipio y los Distritos de Desarrollo Rural; la cooperación internacional, el tipo de arreglos institucionales que es necesario promover para asumir los nuevos retos; la cuestión del liderazgo y la formación de recursos humanos o capital humano para el desarrollo rural, tanto locales como desde el punto de vista técnico capaces de asumir las tareas del desarrollo y el ordenamiento territorial.

Estos elementos de la nueva institucionalidad adquieren múltiples formas o modalidades de acuerdo a las condiciones particulares de cada país. Es un aspecto central para la instrumentación de una política de desarrollo rural con enfoque territorial, la cuestión es entonces qué tipo de instituciones y arreglos institucionales, en México, permiten la formulación y ejecución de políticas territoriales y multisectoriales bajo una estrategia de coordinación del desarrollo rural.

El cuarto punto es acerca de la agricultura y su papel en la sociedad. Se reconoce que la agricultura es una actividad que no sólo comprende la actividad productiva sino la cadena o sistema agroalimentario, así como múltiples encadenamientos productivos en el territorio. Con la presentación de los panelistas, es relevante el papel que juega la agricultura en la seguridad alimentaria de los pueblos campesinos e indígenas; cumple un carácter multifuncional, asociado con el manejo de recursos, en la generación de ingresos, empleo y la cultura. Esta sigue siendo un elemento central en una estrategia de superación de la pobreza rural y el desarrollo sustentable. Una vía de desarrollo de la agricultura campesina comprende o incorpora la formulación de agroempresas, los saberes y conocimiento local, la participación, los recursos, la biodiversidad y el microfinanciamiento, entre otros.

Los enfoques participativos, territoriales y multisectoriales que acerquen a grupos históricamente excluidos de las decisiones que afectan las variables económicas, sociales y el manejo de los recursos naturales, se constituyen en la vía más segura aunque no menos compleja, para unir voluntades, intereses y recursos que generen el amplio espectro de soluciones requeridas para mejorar la gestión de los recursos naturales y reducir la pobreza.

El siguiente aspecto es la cuestión sobre el diseño y ejecución del desarrollo rural territorial. En la parte metodológica se plantea como un elemento, el diseño y ejecución de las políticas desde y por los actores locales y/o para la gestión del territorio.

Respecto a la sistematización de las experiencias de desarrollo territorial, ésta debe partir desde los actores locales que participan en los procesos de desarrollo, generando un espacio compartido de saberes con los agentes de desarrollo con la finalidad de aprender, profundizar y retroalimentar a los mismos y otros procesos.

Por último, el planteamiento del enfoque de cuencas hidrológicas. Este es un enfoque válido para el reordenamiento territorial, permite un diagnóstico de los recursos y más si se asocia con las nuevas técnicas, como los Sistemas de Información Geográficos. Estos instrumentos y enfoques son aspectos importantes en la contribución del desarrollo rural territorial.

CLAUSTRURA

Dr. Horacio Santoyo Cortés

Definitivamente este día ha sido muy rico en cuanto a conceptos, experiencias, reflexión. No es fácil hacer una síntesis. Quisiera compartir con ustedes aspectos que me parecieron particularmente relevantes.

Lo primero es que el tema me parece de aplicación inmediata, no es un tema académico, no es un tema decorativo, porque lo que estuvimos hablando el día de hoy es prácticamente lo que estamos haciendo a nivel del gobierno federal, de los gobiernos estatales y de los gobiernos municipales. Esto es un proceso en marcha. Escuchamos experiencias a nivel municipal, a nivel de región pero ninguna es concluyente, todas están en proceso, construyéndose y me pareció sobresaliente una afirmación que hizo el doctor de Janvry cuando él dijo “que hay muchas más preguntas que respuestas”.

Y no tenemos respuestas porque requerimos sistematizar estos procesos, ser muy flexibles y no comprometernos con ciertos paradigmas y con ciertas estructuras fijas. El aprendizaje y la reflexión tienen que ser la regla en la gestión del territorio, sobre todo porque es algo nuevo y estamos empezando a descubrir. Comparto la afirmación del doctor de Janvry que esto va a tener un costo y lo vamos a tener que asumir como sociedad.

Un aspecto importante es que la gestión de territorio y el desarrollo rural requiere de marcos legales y también de una base institucional fuerte, pero sobre todo de desarrollar capacidades. Capacidades sociales para que la gente participe en la elaboración de los diagnósticos y en la toma de decisiones, en el análisis de su entorno, en la identificación de las oportunidades.

También el concepto requiere de metodologías y herramientas específicas para hacerlo operativo. Esas herramientas y esas metodologías hay que construirlas y compartirlas.

La gestión del territorio tiene que realizarse con base a realidades manejables. Esto implica que los municipios, los distritos de desarrollo, las regiones juegan un papel muy importante. Sin embargo, es necesaria la coherencia al integrar planteamientos locales, municipales y regionales a niveles más amplios, como serían los niveles estatales y los niveles nacionales. Así mismo, tienen que estar considerando el entorno, el proceso de globalización y los marcos internacionales.

Otra cuestión y sería un poco la conclusión si ustedes quieren, es que estos procesos de desarrollo territorial, de administración del territorio y desarrollo rural, no van a ser rápidos. Tampoco van a ser sencillos. Sin embargo, son inevitables. Y más vale empezar a hacerlo, empezar a probar, empezar a administrar este proceso porque lo vamos a necesitar, no veo otra opción de desarrollo. Este evento al haber conjuntado experiencias permitió empezar a discutir y reflexionar en diferentes ámbitos este tipo de ideas y resultó bastante fructífero.

Entonces quisiera formalmente declarar concluidos los trabajos de este Seminario Internacional “El Enfoque Territorial en el Desarrollo Rural”, y agradecer la presencia a todos ustedes.

A N E X O S

ANEXO 1

Relación del PIB Agropecuario al
PIB total (1980-1998)
(porcentaje)

País	1980	1998
Costa Rica	14	15
El Salvador	19	12
Guatemala	22	21
Honduras	22	20
Nicaragua	29	35
Panamá	8	8
<i>Total</i>	<i>18</i>	<i>16</i>

Tomado de: Boletín 13 -RUTA en Centroamérica.

Relación porcentual de las exportaciones
agropecuarias a las exportaciones totales
(1980-1998)
(porcentaje)

País	1980	1998
Costa Rica	66	38
El Salvador	77	21
Guatemala	68	45
Honduras	74	24
Nicaragua	77	53
Panamá	48	43
<i>Total</i>	<i>70</i>	<i>35</i>

Tomado de: Boletín 13 -RUTA en Centroamérica.

Valor del PIB Agropecuario (1980-1998)
En millones de dólares constantes, 1990

País	1980	1998,
Costa Rica	662	1146
El Salvador	948	878
Guatemala	1548	2202
Honduras	576	886
Nicaragua	713	938
Panamá	377	593
<i>Total</i>	<i>4824</i>	<i>6643</i>

Tomado de: Boletín 13 -RUTA en Centroamérica.

ANEXO 2

Metodología de Intervención: etapas generales

El equipo facilitador del proceso. El equipo del proyecto es el primer eslabón de la cadena, transitar de un grupo de personas designadas para ejecutar un proyecto hacia el funcionamiento en equipo requiere de acciones intencionadas y dirigidas a tal propósito, más aún si se quieren lograr objetivos de la magnitud de los enunciados por el proyecto.

Sentido de urgencia. La primera etapa de la intervención evidenció la problemática y sus efectos (situación de crisis), logrando comprensión compartida de la misma e imprimiendo sensación de urgencia al proceso de cambio requerido para aprovechar o generar oportunidades de desarrollo.

El ejemplo de las quemas ilustra esta etapa: se visualiza el problema; se cuantifican los daños y los afectados (enfermedades respiratorias; muertes accidentales; pérdidas económicas; destrucción de recursos naturales); se logra comprensión compartida del problema e imprime sentido de urgencia y compromisos con el proceso de cambio requerido para superar esta situación.

Integrar equipo de conducción y coalición orientadora del cambio. El Proyecto reconoció que el cambio esencial resulta difícil de lograr, por lo que la necesidad de una fuerza poderosa para sustentar el proceso fue más que evidente. El proyecto facilitó la creación de una coalición conductora del cambio, integrada por actores clave, con la composición adecuada, que generen confianza y tengan objetivos compartidos.

El primer paso consistió en encontrar a los miembros adecuados, para ello se combinaron diversos criterios, entre ellos: credibilidad, liderazgo, experiencia y poder. En cuanto al tamaño de la coalición conductora o equipo de conducción, éste se relaciona a la magnitud del esfuerzo a emprender, el cambio con frecuencia se inició con 5 a 10 personas, el grupo creció y se multiplicó en dependencia de las transformaciones exitosas promovidas. La confianza fue una de las condiciones esenciales para generar equipos de trabajo altamente efectivos. Confianza y trabajo en equipo en función de objetivos compartidos fueron la clave en esta etapa.

La formación de facilitadores (mujeres, hombres, juventudes, agricultores, educadores, gremios, autoridades, líderes religiosos, otros), fue la actividad estratégica para conformar y consolidar la coalición conductora del cambio. El proceso participativo de identificación y selección de candidatos, y el sentido de coalición entendida como alianza entre diferentes sectores de la sociedad local, fue de primordial importancia y contribuyó en forma significativa al éxito alcanzado.

El equipo del proyecto fue el núcleo básico para promover las coaliciones conductoras los procesos de cambio impulsados. La formación del equipo como facilitador de procesos participativos orientados a mejorar la capacidad de innovación y el desempeño de la institucionalidad vinculada al desarrollo rural sostenible, fue el ingrediente esencial en este proceso.

Visión compartida y estrategia. Esta etapa proporcionó unicidad a la coalición o equipo de conducción, la visión compartida proporcionó una imagen dinámica del futuro que se quiere construir, esclareció la dirección general del cambio, simplificó y ubicó las actividades y contribuyó a coordinar los esfuerzos de todos los actores. La coalición conductora con el apoyo del proyecto, lograron construir una visión compartida con atributos esenciales: imaginable, deseable, factible, dinámica y fácil de comunicar.

La definición de la estrategia consistió en identificar las grandes avenidas o trayectorias estratégicas a través de las cuales se avanza hacia el logro de la visión. El taller y ejercicio de Pensamiento, Acción y Aprendizaje Estratégico apoyado por el proyecto, fue el ingrediente esencial en esta etapa.

Comunicar la visión de cambio. Es importante destacar que el equipo que facilitó el proceso de cambio, además de disponer de un marco mental común sobre la dirección del proceso de cambio, logró una comunicación efectiva de la visión, presentándola en forma sencilla, con pocas palabras, ilustrándola con ejemplos, aprovechando diversos foros y espacios para expresarla, repitiéndola constantemente, modelando con el ejemplo e ilustrándola en forma concreta.

La comprensión clara del propósito de proyecto y su visión, desarrolló un sentido de propósito compartido entre el equipo de conducción y las audiencias clave del proyecto e hizo más sencillo iniciar acciones para lograr dicho propósito.

La definición de símbolos que reflejan el pensamiento del proyecto y de las respectivas coaliciones conductoras del cambio, expresada en forma de lema, bandera, mensaje, dibujo, pintura, canciones, poesía, entre otras, cumplieron con el papel de conferirle identidad y personalidad al proyecto y a la coalición conductora en el ámbito local y nacional.

Masa crítica para la acción. Durante esta etapa, el proyecto concentró sus esfuerzos en facultar a una base amplia de personas que se sumaron a las acciones emprendidas por la coalición conductora para aumentar la incidencia, el efecto multiplicador y los beneficios de las buenas prácticas desarrolladas por los comités locales.

Las evidencias analizadas sugieren que el programa de formación de facilitadores se constituyó en el elemento crítico para facultar inicialmente a la coalición conductora y posteriormente ampliarla, para poner en marcha las acciones que conducen hacia la nueva visión. El desarrollo de actitudes mostró ser tan importante como el cultivo de habilidades y destrezas. El uso de técnicas que facilitan el aprendizaje acelerado permitió impactos significativos y con menos costos respecto a los enfoques convencionales. Sin lugar a dudas se requiere de capacitación para poner en marcha este tipo de procesos de transformación institucional y humana, pero es preciso que sea la experiencia adecuada, como la desarrollada por el Proyecto.

Generar éxitos a corto plazo. El proyecto y sus socios fueron hábiles en identificar algunas mejoras inequívocas, evidentes y visibles, generadas en un lapso no mayor de dieciocho meses. El hecho de generar dichos logros proporcionó a la coalición conductora retroalimentación concreta en cuanto a la validez de su visión.

Los éxitos o logros generados por el proyecto en el corto plazo, reunieron al menos tres características: fueron visibles, un número importante de personas pudo ver por sí mismas los resultados; el logro fue inequívoco, no cabe la menor duda sobre su resultado, y; fue claramente relacionado con el esfuerzo de cambio. Estos criterios fueron utilizados e incorporados en proceso participativo de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación.

Mediante procesos y métodos participativos, se identificaron el o los éxitos de corto plazo que se quería lograr, con base en esta decisión armaron el plan operativo, se organizaron de acuerdo a este plan y lo pusieron en práctica para que las cosas sucedieran conforme lo deseado. El punto clave radicó en asegurarse en alcanzar resultados visibles que le brinden credibilidad al esfuerzo que favorece la transformación deseada.

Consolidar ganancias y generar más cambios. El desafío del proyecto y la coalición conductora o equipos de conducción del proceso de cambio, consistió en generar éxitos a corto plazo (ejemplo: drástica reducción de las quemadas) al mismo tiempo que lograron consolidar posiciones firmes para alcanzar objetivos de largo plazo (ejemplo: manejo integrado de los nutrientes del suelo). El proyecto y la coalición conductora se valen de la credibilidad lograda con los éxitos de corto plazo para impulsar proyectos de mayor magnitud e impacto. Esta etapa contribuye a aumentar la masa crítica de personas interesadas en colaborar con causas exitosas.

Arraigar nuevos enfoques y prácticas en la cultura local e institucional. En esta etapa el proyecto generó una especie de efecto injerto, el desafío consistió en injertar las nuevas prácticas en las viejas raíces o patrón, injertar ciertos valores esenciales en culturas que están bien formadas (ejemplos: prácticas democráticas en ambiente de una cultura autoritaria; relaciones de género con equidad en sociedades machistas). Es posible que se necesiten años de experiencia diferente para generar cualquier transformación, por esta razón el cambio cultural requiere tiempo y usualmente ocurre al final del proceso de transformación.

El Proyecto fue consciente que con cursos o acciones de corto plazo no se producen cambios en la cultura organizacional, en los patrones tecnológicos o institucionales. El proyecto reconoció y comprobó que la cultura se transforma únicamente después que se han alterado con éxito las prácticas o acciones de las personas, después que el nuevo comportamiento generó algún beneficio apreciado por el grupo durante un tiempo (ejemplos: más de siete años de no quemar las tierras; la práctica de trabajo en equipo). Obviamente, desde el momento en que se conformó la coalición conductora y se inició una nueva modalidad de intervención fundada en el trabajo en equipo, en principios solidarios, en la preocupación por reducir la pobreza y restaurar el ambiente, entre otros, se comenzó a alterar la práctica cotidiana, los hábitos y se incidió en la cultura predominante.

Las enseñanzas del Proyecto sugieren que los nuevos enfoques, las nuevas tecnologías, los cambios en general habitualmente se arraigan en la cultura una vez que ha quedado más que evidente que funcionan y son superiores a los viejos métodos o prácticas. Arraigar la nueva práctica en la cultura dominante requiere de un amplio proceso de comunicación efectiva para demostrar a los adoptadores tardíos o a los renuentes de la validez de las nuevas prácticas.

El Proyecto IICA-Holanda/LADERAS hace un aporte metodológico relevante al sistematizar la metodología de intervención para facilitar procesos de cambio, aplicada durante los últimos siete años. Una metodología que fue calibrada en condiciones concretas, que demostró su pertinencia y efectividad, que se encuentra plenamente documentada y disponible para ser empleada, con los ajustes del caso, en situaciones similares. Estas nueve etapas de la metodología de intervención ocurren en el marco de un horizonte de tiempo, en un esquema dinámico, interconectado e interdependiente, habilitante, poseen una secuencia lógica que demanda para cada una de ellas actividades particulares y diferenciadas que se identifican e incorporan en el plan operativo.

SEMBLANZA CURRICULAR DE LOS PANELISTAS

Lic. Carlos Beas Torres. Es economista, egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México. Durante 27 años ha sido asesor de comunidades y organizaciones indígenas en Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Chiapas y Querétaro, en temas de desarrollo local y regional; derechos indígenas, derechos humanos y regularización y gestión territorial. Ha participado en conferencias internacionales sobre desarrollo, derechos indígenas, impactos de la globalización y manejo sustentable de recursos naturales en Guatemala, Austria, Estados Unidos, Nicaragua, Canadá, Brasil, Bolivia, Nueva Zelanda y España. Ha publicado 4 libros y colaborado en numerosas publicaciones, también ha dictado conferencias en Universidades de España, Colombia, México, Canadá, Estados Unidos, Venezuela, Brasil, Dinamarca y Francia. Desde hace 17 años colabora con la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI) y se declara economista descalzo, es decir como profesional dedicado a procurar la defensa de los intereses de la gente más pobre.

Dr. Alain de Janvry. Es ingeniero agrónomo egresado del Instituto Nacional de Agronomía de París y de la Universidad de California, en donde realizó estudios de economía. Desde 1999 es miembro de la Academia Francesa de Agricultura, se ha desempeñado como consultor en la Fundación Internacional para el Desarrollo Agrícola y en el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Ha realizado múltiples estudios y publicaciones, entre los que se encuentran “Hacia un enfoque para el desarrollo rural en México y América Central. Desarrollo regional e inclusión económica”, “Pobreza mundial”, y “El papel de los efectos directos e indirectos de la tecnología agrícola”.

Dr. Rafael Echeverri. Es especialista regional de desarrollo rural del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Ha realizado diversos estudios en administración pública, entre los que destaca población y desarrollo. Es autor, también, de múltiples artículos y publicaciones, entre los que destaca la nueva ruralidad en América Latina y el Caribe. Ha desempeñado importantes cargos, como Viceministro de Coordinación de Políticas, entre 1996 y 1997. También ha sido asesor del ministro de agricultura y desarrollo rural y de la oficina del IICA en Colombia.

Ing. Roberto González. Es ingeniero agrónomo por la Universidad Nacional Regional de Medellín y maestro en ciencias en suelos por el Colegio de Postgraduados. Colabora en el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en Ecuador como Coordinador de Desarrollo Rural sostenible para la Región Andina. Entre otros cargos, se ha desempeñado como Director de Desarrollo Rural de la Región 7 del IICA/Colombia y como Director del Proyecto de Desarrollo Rural Integral de Caqueza en Cundinamarca.

Lic. Juan Manuel Irigoyen López. Es licenciado en ciencia política, con especialización en teoría política de la Concordia University, Loyola Campus, Montreal, Canadá se desempeña actualmente como Coordinador de Planeación y Operación del Consejo del Papaloapan. Su carrera como servidor público lo ha colocado en diversos puestos, entre ellos como Coordinador General de Asesores de la Secretaría General del Gobierno de Veracruz; Secretario Ejecutivo Interino del Consejo Estatal de Seguridad Pública de Veracruz; Secretario Técnico del Fondo Estatal de Seguridad y Presidente Municipal de Minatitlán Veracruz en el periodo 2000-2003, entre otros. También ha sido Coordinador Administrativo del Comité técnico para el proyecto de reacomodo de la presa Cerro de Oro, actualmente presa Miguel de la Madrid; ha ocupado puestos en la Subsecretaría de Gobierno del Estado de Veracruz, en el periodo 87-88; asesor del Gobernador del Estado de Veracruz, comisionado ante el Comité Técnico de la presa Cerro de Oro, en el periodo 85-86.

Ing. Horacio Mancilla González. Es ingeniero metalúrgico egresado de la Universidad de Colima. Como servidor público ha desempeñado cargos como Presidente de la Comisión de Desarrollo Rural. Diputado local en la LII Legislatura de 1997 al 2000. Presidente de la Comisión de Planeación y miembro fundador del Foro Nacional de Legisladores Locales del Sector Agropecuario. Actualmente se desempeña como Presidente municipal de Minatitlán Colima.

Ing. Byron Miranda Abaunza. Es graduado en agronomía y administración agropecuaria en Nicaragua, es Maestro en Ciencias especialista en Desarrollo Rural por el Colegio de Postgraduados de México y es candidato al doctorado (Ph. D) en la Atlantic International University de La Florida, USA. Desde 1995 forma parte del personal profesional internacional del IICA, fue Coordinador Regional del Proyecto Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en las Laderas de América Central y en la actualidad se desempeña como Especialista Regional en Desarrollo Rural Sostenible en Centroamérica. Ha sido profesor en universidades nacionales y funcionario en el sector público agropecuario de Nicaragua. Ha participado en misiones de cooperación técnica como consultor de diversos organismos internacionales, entre ellos FIDA, FAO, CIAT, COSUDE, CIRAD, Rockefeller Foundation. Es autor o coautor de más de 20 publicaciones entre artículos, folletos y libros.

Dr. Javier Ramírez Juárez. Es ingeniero agrónomo, especialista en sociología rural, egresado de la Universidad Autónoma de Chapingo; Doctor en Ciencias en Estrategias para el Desarrollo Agrícola por el Colegio de Postgraduados en Ciencias Agrícolas. Ha sido divulgador y coordinador del Plan Puebla, además se ha desempeñado como instructor en cursos de capacitación para la formulación de estrategias para el desarrollo agrícola y rural regional. Es Coordinador de Planes Regionales de Desarrollo Agrícola y Rural del Colegio de Postgraduados en los estados de Puebla, Oaxaca, Chiapas y Michoacán. Profesor Investigador del Colegio de Posgraduados. Director y colaborador de investigaciones sobre el medio rural mexicano particularmente sobre nueva ruralidad y estrategias de reproducción campesina. Autor de diversos artículos y publicaciones y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Dr. Adrián Rodríguez Vargas. Es licenciado en economía por la Universidad de Costa Rica y doctorado académico por el departamento de Economía Agrícola y Sociología Rural de la Universidad Estatal de Pensylvania. Es, actualmente, especialista en desarrollo rural sostenible del IICA, en la sede central de Costa Rica. Antes de ingresar al Instituto Interamericano, trabajó como investigador en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, asesor del ministro de planificación nacional y política económica y consultor asociado a Eurolatina, Arcadis, Eurocónsul para América Latina y el Caribe. Desde 1994 ha estado vinculado a la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica, en la cual es actualmente Profesor Asociado y ha sido Subdirector 2001-2002. Ha publicado sobre temas de pobreza, comercio y ambiente y recursos naturales, entre otros.

Ing. Antonio Ruiz García. Es Ingeniero Agrónomo Fitotecnista por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey y Postgrados de Diseño e Implementación de Proyectos de Desarrollo, en la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de Pittsburgh, Se desempeñó en diversos puestos dentro de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, A.C., y posteriormente fue nombrado Director General de la misma. Su experiencia dentro de la Fundación le ha permitido realizar proyectos relevantes como la concepción e implementación de Proyectos de Microfinanciamiento Rural, y del Programa de Atención a Productores de Bajos Ingresos con Características de Sujetos de Crédito Incipientes, entre otros de igual importancia. En diciembre del 2000 fue nombrado Subsecretario de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación cargo en el cual actualmente se desempeña.

INDICE DE SIGLAS

ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.
ALIDES	Alianza para el Desarrollo Sostenible.
BC	Banco Central.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM	Banco Mundial.
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria.
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical.
CIID	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
CNA	Comisión Nacional del Agua.
COAGRES	Coordinadora Agroecológica del Salvador.
CODEPAP	Consejo de Desarrollo del Papaloapan.
CONAPO	Consejo Nacional de Población.
CONASEL	Coordinadora Nacional de Agricultura Sostenible en Laderas.
CONCOPE	Consortio de Consejos Provinciales de Ecuador.
DDR	Distritos de Desarrollo Rural.
DRI	Desarrollo Rural Integral.
ERNA	Empleo Rural No Agrícola.
FAITAN	Fondo de Apoyo a la Investigación Tecnológica Agropecuaria y Forestal de Nicaragua.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
FAT	Fondo de Asistencia Técnica.
FODECO	Fondo de Desarrollo Comunitario.
FONADERS	Fondo Nacional para el desarrollo Rural Sostenible
GGAVATTS	Grupos Ganaderos de Validación de Transferencia de Tecnología.
IDR	Instituto de Desarrollo Rural.
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
INCA RURAL	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades para el Sector Rural

INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
MAE	Ministerio del Ambiente del Ecuador.
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería.
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo.
OCP	Oleoducto Crudos Pesados.
ODEPLAN	Oficina de Planificación de la Presidencia de la República.
OMC	Organización Mundial del Comercio.
ONG's	Organizaciones No Gubernamentales
PEMEX	Petróleos Mexicanos.
PRISMA	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo.
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación.
PROLANCHO	Programa de Apoyo a los Pequeños y Medianos Productores de Olancho.
PRONADER	Programa Nacional de Desarrollo Rural.
PRONADERS	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible.
PROSOC	Proyecto de Desarrollo Rural del Sur Occidente.
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDRI	Secretaría de Desarrollo Rural Integral.
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
UCIZONI	Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo.
UGOCEP	Unión General Obrera Campesina y Popular.

FECHA DE DEVOLUCION

IICA
E50-864

Autor

Título Seminario internacional
enfoque territorial del desa-
rrollo rural

Fecha
Devolución

Nombre del solicitante





MEMORIA

SEMINARIO INTERNACIONAL
ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO
RURAL



18 de octubre 2002
Veracruz, México