

pideral

Balance del desarrollo del proyecto PIDERAL

ITR

José María Sumpsi Viñas Coordinador (UPM-CEIGRAM)

Isabel Bardají Azcárate (UPM-CEIGRAM)

Vicente Longares Alonso (Consultor)

Edelmiro López Iglesias (USC)

Manuel Pérez Yruela (IESA)

Francisco Amador, Coordinador General PIDERAL (IICA)

Índice

PARTE I: Balance y lecciones aprendidas de carácter general	1
1. Sobre los antecedentes y evolución del proyecto	1
2. Sobre las precondiciones para la ejecución del proyecto	4
3. Sobre la recepción y apropiación del proyecto PIDERAL por los gobiernos de los países receptores	5
4. Lecciones aprendidas sobre la viabilidad de una política de DTR en Latinoamérica	10
PARTE II: Balance y lecciones aprendidas sobre aspectos específicos del proyecto	12
1. Sobre la proliferación de planes formales e inoperantes	12
2. Sobre los presupuestos participativos	12
3. Sobre la actuación en los territorios piloto de PIDERAL	13
4. Sobre el papel de los gobiernos sub nacionales	13
5. Sobre el desarrollo de capacidades	14
6. Sobre la definición de territorio de intervención de una política de DTR	14
7. Sobre la nueva institucionalidad local para el DTR: las OLDET	15
8. Sobre el plan estratégico de desarrollo del territorio (PEDET)	16
9. Sobre el fondo para financiar la creación y funcionamiento de las OLDET	17
10. Sobre la articulación territorial de políticas	17
11. Sobre la arquitectura institucional para el DTR	18
12. Sobre los recursos para el DTR	18
PARTE III: Acciones y resultados concretos de PIDERAL	18
1.1. Costa Rica	18
1.2. Ecuador	19
1.3. Perú	20
1.4. República Dominicana	21
1.5. Tareas pendientes	22

Balance del desarrollo del proyecto PIDERAL

PARTE I: Balance y lecciones aprendidas de carácter general

1. Sobre los antecedentes y evolución del proyecto

1.1. El proyecto PIDERAL (Políticas innovadoras para el desarrollo de los territorios rurales en América Latina) se enmarca en la idea de que para cumplir con los Objetivos del Milenio (acabar con la pobreza, conseguir la seguridad alimentaria, reducir la mortalidad infantil, mejorar el nivel de educación y otros), se necesitan políticas públicas para desarrollar los territorios rurales, no sólo políticas agropecuarias sino también políticas sociales y de servicios públicos, ya que son esos territorios los que presentan mayores déficits en esos objetivos. En efecto, no puede olvidarse que gran parte de los territorios rurales en el mundo está en clara desventaja, en términos de desarrollo, con respecto a otras zonas de los países y con respecto a las zonas urbanas. Además, en ellos se asientan los colectivos más desfavorecidos (agricultura familiar campesina, pequeños emprendedores, mujeres, jóvenes e indígenas), que son los que engrosan en gran medida las filas de la economía informal.

1.2. Por tanto, PIDERAL es un proyecto que tiene sentido en el marco de las políticas públicas realmente comprometidas con esos objetivos, que se podrían resumir en reducir las desigualdades sociales, económicas y culturales en el caso específico de los territorios rurales, promoviendo su desarrollo económico y dotándolos de los servicios públicos e infraestructuras necesarias.

1.3. En cuanto al enfoque sobre el desarrollo territorial adoptado por PIDERAL, los antecedentes se encuentran en la experiencia del proyecto EXPIDER I (Experiencias Piloto de Desarrollo Rural Local en América Latina) ejecutado por el BID y financiado por el Fondo General de Cooperación de España (2004-2005) y EXPIDER II (2006-2008). Con estos proyectos se iniciaron las pruebas piloto para analizar la viabilidad de la aplicación en Latinoamérica de políticas de Desarrollo Territorial Rural (DTR) siguiendo el modelo del Programa LEADER de la Unión Europea¹. Los principios básicos de ese programa son el enfoque de abajo a arriba, la participación de los actores locales, la planificación estratégica, la innovación, la diversificación y encadenamiento productivo, la cooperación entre actores privados y públicos para promover el desarrollo económico y el trabajo en red para intercambiar experiencias entre territorios rurales con procesos de desarrollo en marcha. Se trata de una visión del DTR con un enfoque

¹ De forma indirecta puede decirse también que el proyecto Alianzas Regionales, promovido por FAO-RLC en 2004 y continuado por FAO-BID en 2005-2006 es otro antecedente, así como otras iniciativas como PROTERRITORIOS o ECADERT. Ver José M. Sumpsi (2006), Lecciones aprendidas con EXPIDER y Alianzas Regionales (mimeo). También José M. Sumpsi (2006), Lecciones del Proyecto EXPIDER (mimeo).

que confía su eficacia a que los actores locales, públicos y privados, se conviertan en los protagonistas de su propio desarrollo.

1.4. Las lecciones aprendidas del proyecto EXPIDER fueron muchas, pero fundamentalmente ha sido una la que ha servido para formular el proyecto PIDERAL. En esa experiencia, luego confirmada por otras, se pudo comprobar que el DTR promovido de acuerdo con los principios anteriores, sólo acaba siendo viable y produciendo resultados cuando se puede articular con las demás políticas regionales y nacionales que inciden en los territorios. Esta articulación es la que puede hacer que los recursos y proyectos que vienen de arriba, vía políticas nacionales o regionales, puedan converger y amoldarse total o parcialmente con las demandas que los actores locales formulan desde abajo a partir de su propia concepción del desarrollo. En otras palabras, se trata de incorporar los territorios rurales a la dinámica general de desarrollo de los países. De no ser así, el DTR puede quedar casi en mero voluntarismo y ser fuente de frustración como en ocasiones lo ha sido.

1.5. Las lecciones aprendidas en otros contextos también influyeron en la formulación de PIDERAL, en especial la idea de cooperación descentralizada. Se trata de realizar la cooperación en estrecha colaboración con el país receptor, de forma que la ayuda que se presta se ajuste lo más posible a las necesidades y demandas del país receptor. En este sentido, el proyecto había previsto desarrollar las acciones, que se resumen en el punto siguiente, contando con equipos técnicos nacionales que debían colaborar con el equipo PIDERAL y validar los resultados que se les presenten tras su ejecución.

1.6. Los objetivos del proyecto PIDERAL se concretaron en una propuesta cuya finalidad era contribuir a resolver el problema de la articulación mediante una visión integrada del proceso. Inicialmente, PIDERAL contemplaba básicamente y de manera resumida las siguientes acciones²:

A. Una acción a nivel nacional, consistente en ayudar a promover un marco normativo que institucionalizara la política de desarrollo rural territorial y la articulación con ella de las políticas públicas nacionales, tanto sectoriales como horizontales. Esto se concretaría en la elaboración de un Marco Técnico de Referencia para la formulación de una Política Pública de DRT (MTR), que incluyera la arquitectura institucional (nacional, sub nacional y local) necesaria para integrar la Política Nacional de DTR en la promoción económica general del país, articulándola con las instituciones, políticas y programas sectoriales correspondientes. Para ello se contaba con un Equipo Técnico Nacional (ETN) creado ad hoc e integrado por funcionarios de nivel medio-alto y una asistencia técnica española (Institución Técnica de Referencia, ITR) especializada en este tema.

² Obviamente había más acciones, como puede verse en la memoria del proyecto, relacionadas con la creación de capacidades, la coordinación de actividades y el intercambio de experiencias entre los cuatro países que participan en el proyecto, entre otras. Además de los equipos específicos que se citan en cada caso, al Coordinador General del Proyecto le corresponde estar presente activamente en todas ellas.

B. Una acción a nivel de los territorios, consistente, primero, en ayudar a la organización de los actores locales mediante el apoyo a la creación en cada uno de ellos de una Organización Local de Desarrollo Territorial (OLDET), con participación pública y privada, y a la realización por estas organizaciones de los correspondientes Planes Estratégicos de Desarrollo Territorial (PEDET), con especial atención a la identificación de proyectos productivos viables. El proyecto también contaba inicialmente con fondos para financiar proyectos productivos de los seleccionados por las OLDET a través de los PEDET (capital semilla), que representaba el 35% del presupuesto del proyecto. Para realizar todo esto se contaba con la Asistencia Técnica de IICA (ATI), una Asistencia Técnica General española (ATG), los equipos técnicos de las OLDET y la asistencia técnica de universidades locales.

C. Un acción a nivel intermedio (regional o provincial, según los casos), para definir un modelo institucional para la articulación de las políticas nacionales y regionales con las políticas locales, y simular su funcionamiento en sesiones de prueba. Para ello se contaba con los equipos de la acción anterior y la ITR.

1.7. La AECID anunció en junio de 2012, a los pocos meses del inicio de la ejecución del proyecto PIDERAL, que debido a los fuertes ajustes presupuestarios en España no podría financiar la cantidad total prevista inicialmente. La financiación del proyecto quedó muy mermada (se redujo a un 27% de la cantidad inicial), lo que obligó a reducir su duración de 42 a 20 meses, y adelantar su finalización, prevista para 2015, a finales de 2013. Para ajustarse a estas restricciones, el equipo de PIDERAL tuvo que hacer un gran esfuerzo, imposible sin un cierto voluntarismo, para revisar el plan de trabajo y la asignación de tareas a los distintos equipos. Se prescindió de la colaboración de las universidades locales y de los fondos para financiar proyectos productivos (capital semilla), y se ajustaron las misiones técnicas y los gastos de las asistencias técnicas. En cuanto a las tareas, se mantuvo el compromiso de realizar los MTR, de continuar actuando en los territorios para promover hasta donde fuera posible las OLDET y los PEDET, y llevar a cabo el diseño del modelo institucional para la articulación territorial de políticas, y realizar alguna prueba in situ sobre su funcionamiento.

1.8. Los recortes anteriores han impedido desarrollar el proyecto como estaba previsto, lo que no ha permitido obtener la experiencia ni la información que se esperaba para testar su posible eficacia. Las tareas que se han mantenido se han desarrollado en los países y en los territorios con las dificultades propias de una situación escasa en tiempo y recursos como esta. En el tiempo disponible se han podido completar algunas tareas, pero han quedado procesos sin terminar, sobre cuya continuación existen dudas, una vez se retire el equipo PIDERAL. No obstante, con lo que se ha realizado se pueden sacar ya algunas conclusiones y lecciones para el futuro y para otros proyectos similares.

1.9. El proyecto PIDERAL tenía dos características que creaban cierta incertidumbre sobre su acogida por los países receptores. La primera era que se trataba de un proyecto que se ofertaba desde el IICA y la Cooperación Española, porque encajaba en sus líneas de actividad, sin que mediara petición expresa por parte de los países receptores. Esto es normal en muchos proyectos de cooperación, pero este caso era especial, ya que se pretendía incidir sobre aspectos de las políticas públicas y de la arquitectura institucional del país, necesaria para aplicar la política de DTR a nivel local. Era previsible encontrar resistencias, o al menos

indiferencia más allá de la aceptación formal inicial, si las propuestas de PIDERAL no encajaban plenamente con las estrategias y prioridades de esos países. La segunda era que esa cooperación técnica se ofrecía a los países receptores con poco coste para ellos: el coste tiempo de los funcionarios del Equipo Técnico Nacional que se designaran para colaborar a tiempo parcial con el proyecto, el coste de los desplazamiento de los equipos de PIDERAL en los territorios y, en algunos países, el coste de algún técnico en el territorio. Se corría así el riesgo de que no se valorase lo que no cuesta.

2. Sobre las precondiciones para la ejecución del proyecto

2.1. PIDERAL es un proyecto ambicioso que, como ya se ha dicho, pretende contribuir a que los países receptores adopten una política pública de DTR a nivel nacional, que permita la articulación territorial de políticas y programas a nivel local. Este objetivo se puede lograr mejor si en esos países se dan ciertas precondiciones que lo hagan factible, pues de lo contrario es difícil conseguir los objetivos por más tiempo que se dedique a ello.

2.2. Estas precondiciones serían las siguientes:

- Tener una visión del desarrollo del país y sus territorios que incluya la participación de los actores públicos y privados en la definición de los objetivos y proyectos que deben acometerse en los territorios.
- Tener un compromiso con políticas de cohesión social y territorial que ayuden a mejorar el desarrollo de las zonas rurales.
- Tener un compromiso con la puesta en marcha de una política de desarrollo rural con enfoque territorial o tener la predisposición a asumirlo una vez visto el efecto demostración de PIDERAL.
- Haber institucionalizado, o tener el compromiso de hacerlo, y no solo en el papel, un modelo descentralizado de gobierno mediante la cesión de competencias a nivel regional y municipal.
- Estar dispuestos a participar activamente con la contraparte donante en el desarrollo del proyecto y contribuir en mayor o menor cuantía a su financiación.

2.3. De acuerdo con la información disponible y el conocimiento directo de los países seleccionados para la actuación de PIDERAL, estos parecían tener, en mayor o menor grado, estas precondiciones. En Ecuador y Perú había gobiernos comprometidos con la reducción de la desigualdad y la reducción de la pobreza en las zonas rurales, comprometidos también con las políticas de cohesión social y con procesos de descentralización en marcha. Sin embargo, no tenían políticas específicas de desarrollo rural como se entendían en PIDERAL. En Costa Rica había preocupación por esos problemas, aunque por su tamaño no había lugar a la descentralización. En este país, a la vez que se iniciaba PIDERAL se ponía en marcha el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER), que podía albergar la política de desarrollo territorial rural. El caso de República Dominicana era el que cumplía menos esas precondiciones, pero

tenía un claro interés en la articulación social a nivel del territorio en una provincia específica (Barahona).

2.4. Por otra parte, el Coordinador General del Proyecto y el responsable de la Institución Técnica de Referencia³ hicieron las gestiones pertinentes dentro de cada país para asegurar la aceptación del proyecto por parte de los respectivos gobiernos, su participación activa, la designación de la institución contra parte de PIDERAL y la creación de los equipos técnicos nacionales para trabajar con PIDERAL. También llevaron a cabo las gestiones oportunas para seleccionar los territorios en los que PIDERAL actuaría. En este último aspecto PIDERAL tuvo que adaptarse en algún caso a los criterios de los países, como fue Perú, no exactamente coincidentes con los de PIDERAL. Esta fue la primera prueba de las posibles dificultades para llevar a la práctica la idea de una cooperación en colaboración muy estrecha con las demandas de los receptores, que no puede significar el total abandono de los criterios del proyecto, aunque sí requirió flexibilidad en la ejecución de PIDERAL. La segunda fue que, a pesar de que la buena acogida dispensada a PIDERAL fue la norma general de los gobiernos de los cuatro países receptores, esta no se tradujo en un contrato o convenio donde quedaran claras las responsabilidades y compromisos de los gobiernos respectivos al aceptar PIDERAL, y sus contribuciones financieras al proyecto, lo que por cierto hubiera paliado en alguna medida la fuerte reducción de la financiación comprometida por la AECID como consecuencia de los recortes en los presupuestos de la agencia. Sólo En Perú llegó a haber un documento de compromiso por parte del gobierno, que en la práctica ha tenido poco valor. En el caso de República Dominicana existía un Decreto Presidencial que mandataba la formulación de un Plan nacional de DTR, que de alguna forma constituía el respaldo de un proyecto como PIDERAL.

2.5. Pese a que aparentemente esas precondiciones se cumplían, se ha podido comprobar que dentro de cada país había en la práctica una variabilidad importante en el alcance de esas precondiciones y en el cumplimiento esperado de las mismas, en especial de los compromisos de los gobiernos. Esto ha dado lugar a un desarrollo de PIDERAL muy condicionado en cada caso por esa variabilidad. Tanto que puede hacerse un relato específico para cada país, sin perjuicio de que dentro de ellos pueda haber una cierta tipología. Los relatos de Ecuador y Perú tienen ciertas similitudes que corresponden a la región andina. Los relatos de Costa Rica y República Dominicana tienen poco en común entre ellos, solo que en ambos no procede la descentralización administrativa y política por el pequeño tamaño, y con los otros dos. No obstante, se pueden extraer algunas conclusiones comunes.

3. Sobre la recepción y apropiación del proyecto PIDERAL por los gobiernos de los países receptores

3.1. En la acogida de PIDERAL por los gobiernos hubo inicialmente diferencias entre los países.

- En Ecuador se comenzó trabajando con el Comité Intersectorial para el Buen Vivir Rural, que en ese momento era una contraparte bien situada para los objetivos del PIDERAL.

³ Francisco Amador y José María Sumpsi

- En Perú se comenzó trabajando al más alto nivel con la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social y con el Viceministro de Desarrollo Rural. En ambos casos, esta acogida inicial empeoró con el paso del tiempo por cambios en las prioridades y orientaciones políticas y en la composición de los gobiernos, que se detallan más adelante.
- En Costa Rica y República Dominicana el proceso ha sido distinto. En el primero, se comenzó teniendo como contraparte a la Comisión Nacional Consultiva par la Gestión de los Territorios Rurales, con muy poca influencia en las políticas de DTR, pero en la práctica se ha terminado influyendo bastante en el desarrollo de la Ley por la que se creó el INDER. En el segundo, también se empezó con una contraparte poco influyente en el DTR, el entorno de la Comisión Nacional para la ECADERT, pero se ha terminado ganando presencia a nivel técnico en varias instituciones. Fue una mejoría más en términos de influencia técnica práctica que puede facilitar y propiciar en el futuro la posible adopción de una política de DTR, que en términos de apropiación por los gobiernos de las propuestas de PIDERAL para el desarrollo de una política de DTR.

Es imposible saber si se hubiera reconducido la situación en los dos primeros países y se hubiera consolidado lo conseguido en los otros de haber durado PIDERAL 42 en lugar de 20 meses y se hubiera dispuesto de toda la financiación.

3.2. No obstante el punto anterior, se ha constado que existen en los países otras causas subyacentes que pueden explicar con carácter general cierta tendencia a mantener reservas respecto a las políticas de DTR como la propuesta por PIDERAL, que explican parte importante de los problemas con que se ha encontrado PIDERAL. Estas causas son las siguientes:

- Falta de interés de los gobiernos en la práctica por el DTR. Esto no es incompatible con que esos mismos gobiernos mantengan un discurso en el que en teoría el DTR pudiera tener cabida. En el contexto de países con fuertes procesos migratorios de abandono de las zonas rurales (el 80% de la población latinoamericana vivía en 2012 según CEPAL en zonas urbanas), caída de la importancia de la agricultura en el PIB frente a otras materias primas (minería, petróleo, gas...), las urgencias y prioridades políticas y sociales se centran en otros problemas (hacinamiento y pobreza urbana, economía informal, seguridad ciudadana, ordenación urbana...).
- Carencia de visión de la importancia del concepto de cohesión territorial (reducir brechas sociales y económicas entre territorios) en la prevención de las migraciones interiores y en la lucha contra la pobreza rural.
- Adopción creciente en materia de política económica, incluso por gobiernos progresistas, del modelo neoliberal o desarrollista tecnocrático basado en la provisión de bienes públicos (inversión pública no ligada a proyectos productivos para crear las condiciones del crecimiento económico) y en los subsidios para alivio de pobreza, o de visiones desarrollistas y tecnocráticas basadas en grandes proyectos de inversión con intervención pública de arriba a abajo. En suma adoptar el supuesto de que lo económico y lo social van por caminos distintos, lo primero por la senda neoliberal y lo segundo por la senda del alivio a la pobreza, pero sin erradicar sus causas.

- Preocupación por los resultados a corto plazo, especialmente en problemas muy visibles como la pobreza. Para resolverlo se han puesto en marcha estrategias horizontales como la Estrategia Nacional del Buen Vivir Rural (ENBVR) en Ecuador o la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENADIS) en Perú, que no acaban de encajar con la tradición del modelo de gobernanza sectorial de estos países, ni con la política económica de sus gobiernos que se ha descrito antes. Por eso, esas estrategias han estado sometidas a tensiones y dificultades dentro de sus propios gobiernos, provocando crisis e inestabilidad de los gobiernos, lo que no es el mejor escenario para un proyecto como PIDERAL. A veces son problemas institucionales de otra índole; por ejemplo, la sustitución en Costa Rica del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER), ha creado algunas tensiones internas. La visión agrarista del IDA puede acabar contaminando al INDER, porque en realidad no ha habido un cambio en la concepción del desarrollo rural.
- Dificultades para crear órganos de coordinación interinstitucional eficaces y duraderos, por los problemas que estos órganos tienen en los modelos de gobernanza sectorial. Estos órganos son necesarios cuando se trata de políticas transversales, como suele ser habitual en las políticas de desarrollo, cohesión social y territorial y desarrollo territorial rural.

3.3. Todas estas razones pueden explicar tanto el deterioro de la buena acogida que inicialmente tuvo PIDERAL en dos países (Ecuador y Perú), cómo la débil acogida inicial y la evolución positiva posterior que tuvo en los otros dos (Costa Rica y República Dominicana). Pero sobre todo explican las dificultades específicas que el proyecto ha tenido que enfrentar para su buen y eficaz desarrollo.

3.4. La primera ha sido la dificultad para tener como interlocutores a una institución y a unas personas apropiadas. Los interlocutores designados por el gobierno han mostrado un grado de implicación insuficiente y a veces con un perfil poco ajustado a los objetivos de PIDERAL y con poca estabilidad. La dificultad de los gobiernos para ubicar en su marco institucional de gobernanza las políticas horizontales de inclusión social y cohesión territorial ha producido instituciones confusas e inestables y programas cambiantes. Al ser políticas horizontales, han tenido que establecer órganos de coordinación participados por varios organismos que acaban siendo poco operativos, porque tampoco ninguno de ellos los hace suyos. En suma, ha faltado implicación y liderazgo de los gobiernos en una política de DTR, que pese a las buenas intenciones y declaraciones favorables de los gobiernos receptores, no acababa de encajar en el contexto y en las contradicciones señaladas.

- En Ecuador, se ha pasado de la Estrategia Nacional del Buen Vivir Rural a otras dos denominadas Estrategia para el Cambio de la Matriz Productiva y Estrategia para la Erradicación de la Pobreza. PIDERAL contribuyó en 2012 a la creación del Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural (CIBVR), que se convirtió en su contraparte. Este Comité acabó siendo poco operativo, debido al cambio de orientación en la política del gobierno después de las últimas elecciones. Al CIBVR le ha sustituido en 2013, cerca ya del final del proyecto, el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva y el Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, que tendría que ser ahora la nueva contraparte.

- En el caso de Perú, la contraparte apropiada era el recién creado Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS), más bien de carácter horizontal, dentro de la cual se integraría la política de DTR. Este ministerio no ha ejercido un liderazgo efectivo del DTR, pese a constar en un documento oficial que así debería ser. PIDERAL trató de adaptarse a la agenda política del gobierno. Primero a la Estrategia Crecer para Incluir, (P-20), y el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS). Ante el fracaso del P-20, se recuperó la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural de 2004. Ante las dificultades de recuperar una estrategia ya algo desfasada, se pasó de nuevo al Sistema Nacional de Inclusión Social (SINADIS). Finalmente, PIDERAL ha desarrollado dentro de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer, aprobada en mayo de 2013, los lineamientos del Eje 4 dedicado a la inclusión económica. Esto se ha hecho pese a que el enfoque del DTR de PIDERAL es mucho más amplio que el del Eje 4. En la actualidad, tras los cambios en el gobierno de julio de 2013 y de la salida de la Ministra del MIDIS y del Viceministro de Agricultura, que a nivel personal apoyaban el proyecto, PIDERAL ha acabado en tierra de nadie, por qué ni lo asume el Ministerio de Agricultura, dedicado ahora a los regadíos y a la competitividad sectorial, ni lo asume el MIDIS, dedicado ahora a los programas sociales de alivio a la pobreza.
- En el caso de Costa Rica, se empezó con una contraparte institucional del entorno de la ECADERT, La Comisión Nacional Consultiva para la Gestión del DTR, que no tenía influencia en la política de DTR del país. Finalmente se consiguió que la contraparte fuera el INDER y, a partir de ahí, se pudo hacer una contribución interesante al desarrollo de la Ley del INDER, mediante la redacción del Reglamento para la Constitución de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural” y una propuesta de decreto sobre lineamientos de política para el DRT.

3.5. La segunda dificultad producida por esos problemas tiene que ver con los equipos técnicos nacionales (ETN), que tenían un papel muy importante en la visión descentralizada de la cooperación de la que partía PIDERAL. Los ETN, han carecido de continuidad, han tenido una representatividad limitada, no han tenido el nivel técnico suficiente ni la capacidad de decisión necesaria o no han participado activamente en las tareas encomendadas.

- En el caso de Perú los representantes de MIDIS en el ETN han sido muy cambiantes y han participado poco, exceptuando los de FONCODES, y los del MINAG también, excepto el área del Viceministro. No ha habido por parte del ETN un seguimiento intenso ni un cumplimiento de los acuerdos adoptados y de las tareas comprometidas en las reuniones y talleres de PIDERAL.
- En Ecuador se constituyó el ETN en mayo de 2012 con representantes de los ministerios presentes en el Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural, que era la contraparte de PIDERAL. Las actividades previstas hasta octubre de 2012 se desarrollaron bien, aunque con poca participación del ETN. De noviembre de 2012 a abril de 2013 se paró la actividad por el proceso electoral en el país, que se reanudó en Mayo. Entonces, además de los cambios en la composición del ETN derivados de las elecciones y los cambios en el gobierno, surgieron nuevos problemas con la decisión del cambio de estrategia ya citada del Buen Vivir Rural a la de Cambio de la Matriz Productiva y Erradicación de la Pobreza y

la influencia que esto tuvo en el ETN. Finalmente se ha conseguido que se mantuviera el Comité Intersectorial para el Buen Vivir Rural, que con el cambio anterior perdió mucho peso, y vincularlo a los Comités Interinstitucionales para el Cambio de la Matriz Productiva y erradicación de la Pobreza.

- En el caso de Costa Rica el ETN se constituyó en el marco de la Comisión Nacional Consultiva para el Desarrollo de la DTR, con un solo representante del INDER al principio, que tenía poco poder de decisión. Posteriormente, gracias a la labor de los responsables de PIDERAL, las reuniones del ETN se celebraron en la sede del INDER y a ellas asisten varios miembros del Instituto. Su trabajo se ha centrado en la elaboración del “Reglamento para la Constitución de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural”, que ha incorporado buena parte de la visión del DTR de PIDERAL y la propuesta de decreto de lineamientos ya mencionada.

3.6. Las limitaciones en el ámbito nacional que acabamos de mencionar no han afectado sin embargo a la acogida de PIDERAL en el nivel local, centrada en la dinamización de los territorios. La propuesta de PIDERAL en los territorios para la creación de las OLDET y la realización de los PEDET ha sido muy bien acogida en general, tanto por los actores públicos como privados. Los territorios necesitan este tipo de políticas y esta acogida positiva lo pone de manifiesto. No obstante, hay algunas cuestiones de carácter general, que están relacionadas con las políticas nacionales, que pueden facilitar o entorpecer las acciones a nivel local, como se ha podido comprobar en el trabajo de PIDERAL en los territorios.

- La primera es que la definición de territorio que se utiliza en el DTR no es fácil de entender y de aplicar. Se trata de una escala territorial que generalmente no coincide con las divisiones administrativas generales o sectoriales que se utilizan en esos países. Esto es así porque, entre otras razones, estas divisiones se han hecho mucho tiempo antes de que empezara a aplicarse este enfoque de DTR y se han hecho para otros fines y con otros criterios.
- La segunda es que la participación público-privada en las OLDET no es habitual, de modo que en algunos países el marco legal vigente no contempla este tipo de entidades y organizaciones. Además, la subvención de actividades privadas (proyectos productivos) con fondos públicos choca con la legislación de muchos países en América Latina, que no contemplan o incluso prohíben esta posibilidad.
- La tercera es que el empoderamiento de los actores locales y su participación en procesos de planeamiento y asignación de recursos que prevé el DTR, choca con las tendencias centralistas de los modelos de gobernanza de estos países, aún más cuando no está previsto un proceso de descentralización o éste avanza lento y con todo tipo de problemas y dificultades.

La existencia de una política nacional de DTR que contemple estas cuestiones es la única forma de resolver los obstáculos prácticos del DTR. Para la que se han hecho sugerencias y propuestas en los MTR de cada país,

3.7. En cuanto a la creación de un espacio meso de articulación territorial de las políticas nacionales y locales, sólo es aplicable a los dos países con gobiernos sub nacionales: Ecuador (gobiernos provinciales) y Perú (gobiernos regionales). Estos niveles intermedios o meso de gobierno entre el nivel nacional y el nivel local, son clave para la implementación de una política pública de DTR. De otra manera también lo es en el caso de Costa Rica, ya que la Ley 9036 crea los Consejos Regionales de DRT y el decreto de constitución y funcionamiento de estos consejos les atribuye la función de espacios de articulación. Algo parecido se ha propuesto en República Dominicana a nivel provincial.

3.8. La ITR ha diseñado y propuesto en Ecuador y Perú un modelo de articulación y de arquitectura institucional, con la intención de probarlo en la práctica. Los gobiernos provinciales en Ecuador y regionales en Perú se han mostrado receptivos ante el modelo propuesto por PIDERAL y desean experimentarlo, pero no han sido muy proactivos ni a la hora de preparar las experiencias piloto con la creación del Espacio Regional de Articulación (ERA) y de la Comisión Técnica de Articulación (CTA), ni tampoco a la hora de presionar a los gobiernos nacionales para que participasen y se involucrasen en las experiencias piloto de articulación territorial de políticas y programas.

Esto se debe a que en la práctica estos niveles intermedios de gobierno tienen, por varias razones, un papel secundario. Carecen de las competencias y, sobre todo, de los recursos necesarios para ser actores con protagonismo en el DTR. Carecen de capacidades para tener una visión estratégica de DTR y para su aplicación. Finalmente, los gobiernos nacionales siguen siendo herederos de una visión muy centralista, lo que hace que en la práctica los procesos de descentralización estén paralizados o en revisión. Además, la preocupación por obtener resultados inmediatos hace que los gobiernos centrales no tengan la paciencia necesaria para que madure un proceso serio de descentralización, que requiere tiempo y recursos.

Siendo cierto con carácter general todo lo anterior, también hay que decir ha habido excepciones y que la tendencia observada no es estática en este asunto. La excepción ha sido el gobierno provincial de Manabí en Ecuador, que si se ha implicado profundamente en el tema. Además, en Ecuador se perciben indicios de cambio, aunque no se puede prever el tiempo que tardarán en fructificar en la práctica. Recientemente, también los gobiernos regionales de Piura y San Martín, viendo los resultados de PIDERAL, han cambiado de actitud y están empezando a liderar la creación de este tipo de espacios.

4. Lecciones aprendidas sobre la viabilidad de una política de DTR en Latinoamérica

4.1 La experiencia de PIDERAL, pese a la importante reducción del tiempo de ejecución del proyecto, ha puesto en evidencia que hay una causa relativamente inmediata que siembra algunas dudas sobre la viabilidad de una política de DTR en América Latina. Se trata de la debilidad con la que están presentes las precondiciones citadas en el punto 2.2. Debilidad que no es igual en todos los países según los matices y diferencias señalados en el punto 3. Pero a ello hay que añadir dos causas más que se han identificado tras la experiencia del trabajo en cada país: una de carácter institucional y otra de carácter estructural, que refuerzan la anterior.

4.2. La causa de carácter institucional es la dificultad en la práctica para ubicar la política de DTR en el lugar apropiado. Al tratarse de una política horizontal que implica a varios departamentos no puede residir en un ministerio sectorial o en una institución dependiente de un ministerio sectorial. Tiene que ubicarse en un nivel de gobierno con autoridad para coordinar y exigir el cumplimiento de lo que la actuación coordinada demande. La experiencia de PIDERAL en este sentido deja pocas dudas. Para que esto sea posible, la política que requiere coordinación, en este caso la política de DTR, debe tener una relevancia y eficacia a corto plazo muy alta en los resultados de la política general del país. Ese no es el caso de la política de DTR, que está dirigida a territorios con poca visibilidad política y desestructurados que necesita tiempo para dar resultados. Mientras no haya una fuerte voluntad política para resolver esta contradicción será muy difícil poner en marcha política de DTR. A eso hay que añadir la resistencia del poder central a ceder capacidad de decisión y protagonismo a los poderes locales en el marco de un proceso de descentralización, proceso que constituye uno de las condiciones necesarias aunque no suficientes para una política de DTR, que no siempre se da o solo se da en el papel.

4.3. A su vez esto conecta con una causa de carácter estructural. En países donde la mayor parte de los territorios susceptibles de ser beneficiarios de la política de DTR tienen carencias importantes de servicios básicos, tasas altas de pobreza y analfabetismo y una presencia importante de campesinos con una economía de subsistencia, esos problemas son prioritarios y deben ser abordados por los gobiernos con decisión y urgencia.

4.4. En zonas con esas condiciones, donde la agricultura y la ganadería son la base de la riqueza local, tampoco puede perderse de vista la necesidad de medidas de política agraria tradicional (modernización y tecnificación de la agricultura, instalación de pequeños regadíos, mejora de la comercialización, iniciativas de transformación de productos agrarios...), medidas que deben ser dotadas con suficiente presupuesto, decididas, al menos en algunos casos, teniendo en cuenta las demandas de los territorios y ejecutadas con decisión y urgencia.

4.5. En definitiva, en estos casos el Estado debe jugar un importante papel, incluso a veces con políticas de arriba a abajo y de intervención en los mercados, aunque el problema a veces es que el Estado no tiene presencia en las zonas rurales más remotas y pobres del país.

4.6. El DTR por sí solo no puede resolver esos problemas de esas zonas remotas y pobres. Sin embargo, sigue viva la contradicción de que los beneficiarios potenciales de una política de DTR, los actores locales, si están a favor de ella, pero carecen de los medios de presión política suficientes a nivel nacional para que se lleve a la práctica.

4.7. En este sentido, hay que ver las políticas y las medidas sectoriales anteriores como algo que puede y debe ser compatible con las políticas de DTR, aunque falta el desarrollo institucional necesario para garantizar esa compatibilidad. Para ello, conviene ver el DTR no de forma aislada sino en el contexto de estas otras intervenciones del Estado que también son necesarias en los territorios. Los actores locales pueden desempeñar un papel importante en la aplicación de esas políticas complementarias. Esto refuerza aún más la importancia de la articulación de las políticas nacionales con las demandas locales que contempla PIDERAL.

4.8. En cualquier caso, una conclusión de la experiencia del proyecto PIDERAL es que la cooperación técnica para un objetivo tan ambicioso, debe hacerse a demanda de los gobiernos, incluso contemplando una cofinanciación por parte de ellos, mayor que la que estaba prevista en PIDERAL. Una oferta de cooperación como la de PIDERAL tal vez podría mantenerse sólo si su ejecución fuera negociada con las más altas instancias del gobierno, clarificando sin margen de duda los compromisos asumidos por el país receptor.

4.9. También se ha comprobado que hay bastante confusión en torno a qué es el DTR y cómo aplicarlo. Entre académicos, expertos y agencias de cooperación puede que sobre el papel haya cierto consenso sobre el contenido básico del DTR, pero en la práctica hay más “ruido” que claridad sobre el tema. Ese “ruido” procede de dos fuentes: del desconocimiento y de las actitudes oportunistas e interesadas de quienes quieren singularizar su posición en el mercado de la asesoría sobre el DTR como forma de acceso a los recursos.

4.10. En suma, PIDERAL ha puesto de manifiesto que la puesta en marcha de una política de DTR requiere de un compromiso y una fortaleza y estabilidad institucional a nivel de país que es difícil de encontrar en la práctica. Al mismo tiempo, ha puesto de manifiesto que el DTR es insuficiente para resolver los problemas de los territorios con niveles de desarrollo económico y social muy bajo, si no van acompañado de políticas sectoriales. Por ello, sería bueno insistir dentro del modelo de PIDERAL para que, en esos casos, se le dé un papel importante a las inversiones en infraestructuras y servicios básicos y a la política agraria. De hecho, PIDERAL se basa en la idea de que sin políticas sectoriales bien dotadas presupuestariamente y articuladas en los territorios en base a sus propias demandas, no será posible el DTR.

PARTE II: Balance y lecciones aprendidas sobre aspectos específicos del proyecto

1. Sobre la proliferación de planes formales e inoperantes

a) La experiencia de PIDERAL muestra un abuso de la actividad planificadora y una excesiva proliferación de planes que no son más que documentos formales poco útiles, en ocasiones de baja calidad, que no se ejecutan por falta de recursos o de voluntad y capacidad para hacerlo. Todos los gobiernos tienen planes nacionales, regionales, provinciales o municipales, planes de desarrollo general, planes de desarrollo rural y planes de desarrollo sectorial, como sucede en Costa Rica, que muchas veces se solapan. En Ecuador y Perú se ha detectado también una hiperactividad planificadora; por ejemplo en uno de los dos territorios piloto de PIDERAL de Perú (Provincia de San Martín) se han identificado cerca de 80 planes. Esto crea mucha confusión y complica el escenario de intervención. Sería necesario racionalizar esta actividad, haciendo pocos planes de calidad que se acaben ejecutando

2. Sobre los presupuestos participativos

Los presupuestos participativos son coherentes con el enfoque de DTR, pero en la práctica son tan poco operativos como lo son los planes participativos. Los presupuestos participativos se convierten en trámites burocráticos que se hacen con prisa para cumplir los plazos

establecidos en la normativa, que hace que el proceso de elaboración y discusión sea poco riguroso y escasamente participativo.

3. Sobre la actuación en los territorios piloto de PIDERAL

Los procesos impulsados por PIDERAL en los territorios piloto han sido en general bien recibidos por las poblaciones locales y han aportado algunas lecciones como las siguientes:

a) En los territorios piloto donde ya existía una OLDET o algún embrión de ella, se han fortalecido y consolidado, y en aquellos territorios piloto en los que no existían se han creado aunque por falta de tiempo todavía son organizaciones muy incipientes.

b) Cuantos más proyectos de cooperación y ONG`s han actuado en un territorio sin que haya habido resultados, más difícil es poner en marcha el proceso de participación local. La razón es el cansancio de la población local para seguir asistiendo a talleres que consideran no sirven para nada. Esto crea desconfianza hacia propuestas novedosas, como puede ser la de PIDERAL.

c) La alianza público-privada y su formalización en la OLDET es siempre un proceso difícil tanto desde la perspectiva jurídica como económica. Es necesario que los países aprueben normas y fondos para facilitar el proceso de creación y funcionamiento de las OLDET.

d) Los actores de los territorios apoyan el modelo de articulación territorial de políticas y programas de abajo a arriba, que gira en torno al PEDET del territorio. Sin embargo, los gobiernos regionales o provinciales y sobre todo los gobiernos nacionales, no son tan entusiastas del modelo de articulación propuesto por PIDERAL y prefieren procesos de articulación de arriba a abajo dictados por el gobierno nacional, como se ha comprobado en Ecuador y Perú. Sólo la presión política organizada de gobiernos locales y sub nacionales puede lograr que los gobiernos nacionales apoyen una articulación de abajo a arriba. Esto no pueden hacerlo las instituciones cooperantes, como PIDERAL.

e) La actuación en los territorios sin resultados es una fuente de frustraciones para los actores locales. En EXPIDER fue evidente porque no tenía capital semilla para financiar proyectos productivos. PIDERAL si tenía capital semilla, pero los recortes de la cooperación española eliminó esta partida.

4. Sobre el papel de los gobiernos sub nacionales

Los gobiernos provinciales en Ecuador y regionales en Perú se han mostrado receptivos ante el modelo propuesto por PIDERAL para la articulación territorial de políticas y programas. No obstante, no han sido muy proactivos a la hora de llevar a cabo las actividades necesarias para preparar los ejercicios de simulación del modelo de articulación territorial de políticas propuesto por PIDERAL (creación del Espacio Regional de Articulación y de la Comisión Técnica de Articulación). Tampoco a la hora de presionar a los gobiernos nacionales para que participasen y se involucrasen en los ejercicios de simulación del modelo de articulación territorial de políticas y programas propuesto por PIDERAL, lo que ha provocado, junto a la falta de compromiso del gobierno nacional, diversos retrasos en el calendario para llevar a

cabo dichos ejercicios de simulación. Una vez más hay que citar la excepción del Gobierno Provincial de Manabí (Ecuador), que si se ha involucrado en este proceso.

5. Sobre el desarrollo de capacidades

Uno de los problemas de la política de DTR es la complejidad de su implementación y la falta de capacidades para la ejecución de programas e inversiones públicas en los niveles sub nacional y local. La falta de capacidades es mencionada reiteradamente en todas las entrevistas y diagnósticos como una seria limitación para la implementación de una política de DTR. Esto se utiliza como argumento para no seguir avanzando, o incluso retroceder, en el proceso de descentralización en curso, como es el caso de Perú

Los gobiernos son conscientes del problema de la falta de capacidades, pero no saben cómo abordar el problema. PIDERAL ha elaborado una nota con algunas ideas para formular una política de desarrollo de capacidades para la participación los actores locales, administración y gestión pública, formación profesional, redacción de proyectos técnicos y planes de negocios, gestión y administración de pequeñas empresas y educación financiera, que debería convertirse en un elemento central de una política pública de DTR. En cualquier caso, el desarrollo de capacidades está asociado al sistema educativo general y a los sistemas de formación ocupacional que deben desarrollar los gobiernos.

6. Sobre la definición de territorio de intervención de una política de DTR

La experiencia de EXPIDER y PIDERAL sugiere que uno de los temas que más cuesta entender del DTR es el propio concepto de territorio rural o territorio de intervención, por diversas razones:

a) Al hablar de territorio muchos tienen en mente un concepto de escala menor, normalmente el municipio, lo que en parte se debe a que muchos proyectos de ONG y de agencias de cooperación han intervenido en esa escala, generando lo que podemos llamar el municipalismo, que es una de las principales rémoras del DTR pues el concepto de territorio del DTR es de mayor escala y normalmente supra municipal

b) Un segundo problema es que la escala supra municipal puede quedar entre el nivel municipal y el siguiente nivel de gobierno, por ejemplo el provincial en el caso de Perú. La no coincidencia de los territorios con las definiciones administrativas puede generar resistencias burocráticas.

c) El concepto de homogeneidad también a veces puede ir en contra de un espacio supra municipal con fuerte heterogeneidad. Como en algunos casos han manifestado algunos actores en países con fuerte heterogeneidad, si dentro de un mismo municipio es difícil a veces mantener la homogeneidad, mucho más difícil es en territorios más amplios supra municipales.

d) El concepto de espacio supra distrital puede combinarse con el de corredor económico, para lo que la homogeneidad de recursos naturales y orientación productiva es clave. Por ejemplo en el caso de la provincia de Lamas, uno de los territorios piloto de Perú, el territorio se ha

definido como el corredor del café, o sea todos los municipios de la provincia que producen café.

e) Otro problema, al menos en algunos países, es la proliferación de diferentes unidades territoriales para la aplicación de las diversas políticas sectoriales del Gobierno nacional y también a la hora de organizar los procesos participativos (formales) previstos en los mecanismos de planificación. Todo ello incrementa el riesgo de que la delimitación y constitución de territorios rurales (supramunicipales) para la puesta en marcha de políticas de DTR, sea visto como la creación de una unidad territorial más, que viene a superponerse a las ya existentes, igual que el PEDET se ve a veces como un plan más que viene a superponerse a los planes ya existentes, aunque estos sean deficientes y poco participativos, haciendo más complejo el panorama.

f) Por último, las interferencias políticas a la hora de definir y seleccionar los territorios piloto y territorios de intervención son inevitables. En muchos casos, la selección final de los territorios, responde a criterios, voluntades o intereses políticos, y acaba siendo un tema conflictivo que enfrenta a alcaldes y otros actores públicos y privados. Por ello, habría que definir los criterios para hacer la selección de la forma más objetiva posible. En Costa Rica había dos territorios piloto de EXPIDER II que lógicamente fueron propuestos por PIDERAL, pero no figuraban en la lista de 10 territorios piloto seleccionados por el INDER. Hubo que presionar para que incluyeran el territorio de PIDERAL en la lista de territorios piloto del INDER. En República Dominicana se eligió un territorio que ya era el primer territorio focal designado por la Comisión Nacional de la ECADERT y en el que también la AECID estaba concentrando sus actuaciones. No era razonable elegir otros territorios piloto para PIDERAL. En el caso de la provincia de Chimborazo en Ecuador, ya había un territorio piloto en el que EXPIDER I y II había intervenido, pero hubo muchos problemas para decidir cuál iba a ser el territorio piloto de PIDERAL en esa provincia. En Perú, donde nunca había actuado EXPIDER, los dos territorios piloto de PIDERAL estaban ubicados en dos provincias elegidas por el MIDIS, dentro de las veinte provincias que a su vez MIDIS había seleccionado para el programa piloto de articulación P-20.

7. Sobre la nueva institucionalidad local para el DTR: las OLDET

En general puede decirse que la idea de la OLDET no es fácil de entender y menos de poner en práctica en los territorios rurales de América Latina. La idea de una organización formal con estructura propia mixta público-privada no se entiende muy bien, pues siempre se ha partido de organizaciones privadas o públicas pero no mixtas. En muchos territorios rurales no hay apenas iniciativa privada y/o está poco organizada, lo que dificulta la creación de este tipo de organizaciones. Por ello, en territorios muy pobres, desestructurados y con una institucionalidad débil, es necesario empezar con un trabajo de dinamización del territorio y participación de actores locales públicos y privados. Esto hay que hacerlo mediante mesas sectoriales, conferencias ciudadana, espacios de diálogo y concertación y otro tipo de instancias no formales y sin apenas estructuras. En una fase posterior se crea una organización formal, y con estructura técnica y de gestión. Así se ha actuado cuando no existía previamente una OLDET o embrión de OLDET.

Los gobiernos nacionales no han sido receptivos en general a la idea de regular y promover este tipo de organizaciones (OLDET) y mucho menos a darle autonomía y competencias para la toma de decisiones y la gestión de fondos. Incluso en Costa Rica, donde la Ley y Reglamento del INDER si regula este tipo de organizaciones locales, les confiere un papel importante para planificar y tomar decisiones sobre los proyectos que deben apoyarse, pero no para gestionar. Son pues instancias para promover la participación y consulta. No obstante, su composición es ahora más privada que pública (limita la participación pública a un máximo del 40% de representación, dándole un mínimo del 60 % a la sociedad civil y el sector privado). Antes de la intervención de PIDERAL era prácticamente solo pública. Las razones para que los gobiernos nacionales contemplen las OLDET con recelo, no las apoyen o las apoyen sólo si tienen pocas competencias, son varias, unas más justificadas que otras. La primera es que no aceptan que una organización mixta público-privada tome decisiones importantes y tenga un papel clave en el desarrollo del territorio. Detrás de esto lo que hay es un temor a que estas organizaciones suplantes, o adquieran más protagonismo social, que las instituciones y autoridades públicas elegidas democráticamente y por tanto legitimadas en las urnas. Las OLDET no suplantán en ningún caso a los gobiernos locales, ya que las competencias de los gobiernos descentralizados están establecidas por ley y no pueden ser asumidas por las OLDET. La segunda razón es la cultura centralista de los gobiernos nacionales y su resistencia a ceder autonomía y poder a las OLDET. En tercer lugar, la negativa radical en algunos casos a que gestionen fondos se justifica por la negativa a que una organización público-privada gestione fondos públicos y a la falta de capacidad técnica y de gestión de las OLDET, lo que podemos entender, sobre todo en territorios pobres y desestructurados sin OLDET o con OLDET muy poco maduras.

Un aspecto a tener en cuenta es el papel de los funcionarios que trabajan en el territorio, como miembros de la OLDET en representación de la parte pública. En Costa Rica las OLDET están teniendo problemas porque si desde el gobierno central no les dan instrucciones a los funcionarios para que participen, no participan. Además, los funcionarios suelen tener muchas resistencias frente a los principios del DTR. Todo ello hace más patente la necesidad de actividades de formación en DTR, especialmente para los funcionarios públicos que trabajan en el territorio. No obstante, esto está siendo así en la fase inicial de convivencia del IDA con el INDER, y lo más probable es que se resuelva con el paso del tiempo.

8. Sobre el plan estratégico de desarrollo del territorio (PEDET)

El PEDET es un elemento esencial del DTR, ya que supone la construcción participativa y consensuada por parte de los actores públicos y privados de la visión estratégica del futuro de su territorio. Además, es el eje fundamental en torno al cual gira el modelo de articulación territorial de políticas de abajo a arriba propuesto por PIDERAL. Sin embargo, no es fácil lograr un PEDET de calidad que realmente contenga esa visión estratégica y compartida de los actores del territorio. Esto es así por las siguientes razones:

a) En primer lugar, como ya se ha dicho, existe un cierto cansancio por la proliferación de planes que lleva a los actores locales a pensar que el PEDET de PIDERAL es otro plan más, que no saben si va a servir para algo. Además, hemos comprobado que frente a estos recelos es difícil explicar y que entiendan cuál es la singularidad y diferencia del PEDET. Por ello, PIDERAL ha renunciado en algunos territorios de Ecuador y Perú a un PEDET con su

metodología propuesta y se ha limitado a revisar y refundir los planes ya existentes. En los territorios de Costa Rica y República Dominicana se han formulado los PEDET con gran participación de actores locales

c) En el supuesto de que las barreras anteriores se hubieran podido salvar y se hubieran convencido del interés de elaborar el PEDET pese a ya existan muchos planes, en muchos casos faltan capacidades y recursos para abordar el proceso de elaboración y validación del plan, aunque se han podido realizar en Costa Rica y República Dominicana.

d) La elaboración del PEDET es una de las principales tareas de las OLDET. Es difícil que haya un buen PEDET si no hay una OLDET madura, y en muchos territorios no existe una OLDET madura y en algunos casi no existe una OLDET formalmente constituida.

Todo lo anterior explica, además del recorte de presupuesto y tiempo de PIDERAL, que no se haya logrado elaborar PEDET con el proceso y metodología propuesta por PIDERAL en los territorios de Ecuador y Perú, como puede verse en la Parte III de este documento, y que en otros se hayan revisado y refundido los planes existentes para elaborar una proxy de PEDET.

9. Sobre el fondo para financiar la creación y funcionamiento de las OLDET

La política pública de DTR tiene que poner en marcha una normativa para definir los territorios de intervención, crear y desarrollar las OLDET y su asistencia técnica, elaborar los PEDET, y apoyar la identificación de proyectos productivos mediante los concursos de ideas de proyectos. Estas actividades no disponen de recursos para su ejecución, por qué ninguno de los fondos y programas existentes en los países las cubre, al menos no como tales.

En el caso de Costa Rica, el gobierno se ha mostrado favorable a crear un fondo o consignar recursos para estas actividades, aunque las OLDET tienen funciones muy limitadas. En Perú se propuso un fondo de este tipo que, aunque inicialmente pareció no se llegó a concretar. En Ecuador y República Dominicana no llegó a proponerse.

En cualquier caso, si los gobiernos no ven claro o no acaban de comprender el papel de las OLDET en el DTR, tampoco verán claro el destinar recursos para su creación y funcionamiento.

10. Sobre la articulación territorial de políticas.

PIDERAL ha propuesto un modelo de articulación territorial de abajo a arriba cuyo punto de partida era el PEDET, o una proxy del PEDET, que no ha recibido el apoyo explícito y decidido de los gobiernos de Ecuador y Perú. No es que no consideren importante la articulación, sino que el modelo que los gobiernos proponen es de arriba a abajo, es decir los gobiernos nacionales y sus ministerios deciden en que territorio actuar y que medidas implementar, y a posteriori se proponen espacios y mecanismos para coordinar y articular las actuaciones ya decididas por los distintos ministerios en esos territorios. No obstante, ha habido progresos en el efecto demostración de las propuestas de PIDERAL. En Manabí (Ecuador) se han sentado representantes de la gestión de políticas sectoriales en la mesa para la articulación por primera vez en la historia. En Perú los gobiernos regionales han empezado a asumir liderazgo en el tema, todavía de forma tenue.

En Costa Rica, donde no existen gobiernos de nivel meso, la articulación es compleja porque hay que coordinar el DTR con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública, que no es fácil.

11. Sobre la arquitectura institucional para el DTR

Sólo Costa Rica ha creado y puesto en marcha una arquitectura institucional específica para el DTR, el INDER, que se creó antes de que PIDERAL iniciara su trabajo. El proyecto apoyó el proceso de desarrollo normativo de la ley, pero no tuvo que ver con la ley de creación de INDER que fue una iniciativa del gobierno de Costa Rica, a la que ayudó la experiencia de EXPIDER en el país. Ello confirma la conclusión de que la cooperación tiene sentido si es para apoyar a un gobierno que ya ha decidido implementar una nueva política y nuevas instituciones, caso de Costa Rica, pero no si ese no es el caso como sucedía en Ecuador, Perú y Dominicana.

Los gobiernos de Ecuador y Perú no han apoyado las propuestas de cambios normativos e institucionales propuestos por PIDERAL para poner en marcha una política de DTR. La principal razón esgrimida para no aceptar cambios o innovaciones institucionales ha sido que ya existen muchas instituciones, organismos e instancias para la planificación y el desarrollo, lo que genera a veces problemas de coordinación, y que por tanto no querían crear más instituciones. PIDERAL ha intentado pues ir por la vía más suave de proponer adaptaciones y cambios en las instituciones ya existentes, pero tampoco está claro que sean aceptados y menos aún implementadas cuando PIDERAL termine su trabajo a finales del año 2013. La posibilidad de que después de terminar PIDERAL el IICA lleve a cabo una labor de seguimiento abre un interrogante en esa cuestión.

12. Sobre los recursos para el DTR

En Ecuador y Perú no parece que los gobiernos nacionales vayan a ser proclives a asignar fondos específicos para el DTR, por todo lo que ya se ha comentado hasta aquí. En Costa Rica es normal que lo haga tras la puesta en marcha del INDER. En República Dominicana es difícil aventurar una opinión sobre este aspecto.

PARTE III: Acciones y resultados concretos de PIDERAL

Pese a las dificultades y vicisitudes anteriores, los equipos de PIDERAL a nivel nacional y local han podido desarrollar la mayor parte de las tareas previstas en el programa de trabajo de PIDERAL elaborado después del recorte de tiempo y presupuesto, como se explica con detalle en la memoria y anexos del informe de ejecución del proyecto y que se resume a continuación.

1.1. Costa Rica

Política Pública

- Orientación general de aspectos fundamentales relacionados con la implementación de la Ley 9036 de transformación del IDA en el INDER.

- Divulgación entre el cuadro directivo del INDER de los fundamentos del DRT y su relación con la Ley 9036.
- Contenido del Decreto de Constitución y Funcionamiento de los Consejos Rurales de Desarrollo Territorial (CDRT) y de los Consejos Regionales de Desarrollo Rural (CRDR).
- Propuesta de decreto de “Lineamientos de Política de Estado para el desarrollo rural territorial”, que sustituiría al decreto ejecutivo 35973-MAG sobre “Aprobación de políticas de desarrollo territorial rural en un marco de sostenibilidad ambiental y revitalización del sistema institucional”.
- Propuesta de un modelo de articulación y coordinación para la gestión del desarrollo rural territorial, que coordina y articula los CDRT y los CRDR con las políticas sectoriales y con el Sistema Nacional de Planificación de MIDEPLAN)
- Documento de MTR

Actuación en los territorios

- Constitución del primer CDRT bajo la Ley 9036 en Talamanca-Valle de la Estrella
- Formulación del Plan Estratégico de Desarrollo del CDRT de Talamanca-Valle de la Estrella, formulado por los actores locales.
- Actualización de los Planes Estratégicos de Desarrollo del GAT Sur Alto y GAT Sur Bajo.

1.2. Ecuador

Política Pública:

- Fortalecimiento del Comité Intersectorial para el Buen Vivir Rural. Comité encargado del seguimiento de la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural (ENBVR). La ENBVR ha perdido peso dentro del gobierno a partir de septiembre de 2013, aunque el comité como tal permanece.
- Documento de MTR
- Propuesta de “Modelo institucional e instrumentos para la definición y articulación de las políticas para el buen vivir rural”.
- Propuestas de integración de las nuevas estrategias de Cambio de la Matriz Productiva y Erradicación de la Pobreza, con el “Modelo institucional e instrumentos para la definición y articulación de las políticas para el buen vivir rural”. En otras palabras, propuesta de territorializar ambas estrategias.

Actuación en los territorios

- Fortalecimiento del sistema de participación de la sociedad civil y el sector privado en la planificación de la Microrregión Centro Sur en la provincia de Manabí.
- Introducción de la organización de los actores locales a nivel territorial en la Microrregión Centro Sur.
- Elaboración del documento de proyectos prioritarios de la Microrregión para el ejercicio de articulación en el Comité Consultivo y en la Mesa de Diálogo.
- Ejercicio de articulación mediante la puesta en marcha de los espacios de articulación de las propuestas del territorio Microrregión Centro Sur, con las políticas sectoriales del gobierno central y provincial. Esos espacios son el Comité Consultivo de la Microrregión y la Mesa de Diálogo de la Microrregión.
- En la provincia de Chimborazo, y en el territorio de Colta-Guamote solo se ha empezado a construir el espacio territorial.

1.3. Perú

Política Pública

- Evaluación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (2004) y de su posible actualización.
- Comentarios al borrador de Reglamento del SINADIS.
- Documento de MTR.
- Planteamiento general de una política pública de DRT integrada en el marco normativo actual de Perú (Estrategia Nacional Incluir para Crecer y Sistema Nacional de Inclusión Social).
- Propuesta de implementación del eje 4 de la Estrategia Incluir para Crecer mediante el enfoque de DRT.
- Propuesta de modelo de articulación y coordinación para la gestión del desarrollo rural territorial, que coordina y articula las OLDET con las políticas sectoriales.
- Discusión de la propuesta de modelo de articulación con los gobiernos regionales de Piura y San Martín.

Actuación en los territorios

- Constitución de la Conferencia Ciudadana en el marco de la Mancomunidad del Señor Cautivo de Ayabaca, lo que ha implicado la modificación de los estatutos de la Mancomunidad para integrar en su seno a la Conferencia Ciudadana.

- Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo de la Mancomunidad. Actualización llevada a cabo en el seno de la Conferencia Ciudadana.
- Elaboración del documento de proyectos prioritarios para el ejercicio de articulación a nivel regional.
- Ejercicio de articulación a nivel regional, de las propuestas del territorio de Ayabaca con la representación en la región de algunas de las políticas sectoriales del gobierno central y regional.
- Constitución de la OLDET de lamas, reconocida y formalizada por una resolución de la Alcaldía Provincial de Lamas.
- Elaboración del documento de proyectos prioritarios para el ejercicio de articulación a nivel regional.
- Ejercicio de articulación a nivel regional, de las propuestas de la OLDET de Lamas con la representación en la región de algunas de las políticas sectoriales del gobierno central y regional.

1.4. República Dominicana

Política Pública

- Capacitación en temas de DTR del Equipo Técnico Nacional (25 funcionarios de 14 instituciones nacionales).
- Consenso a nivel de Equipo Técnico Nacional sobre la idea de territorio como unidad operativa de desarrollo de los territorios rurales (frente al municipio como unidad). En República Dominicana, inicialmente había una presión fuerte para que DTR se equiparase a la organización municipal y el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.
- Consenso a nivel de Equipo Técnico Nacional sobre la idea de que el DTR y su organización es algo diferente y complementario del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública y su organización.
- Consenso a nivel de Equipo Técnico Nacional sobre la idea de OLDET de un territorio como espacio de integración y consenso de los actores locales de un territorio.
- Consenso a nivel de Equipo Técnico Nacional, incluyendo la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), sobre la institucionalidad y contenido de EDDERT y PNDERT.
- Formulación de la Estrategia Dominicana de Desarrollo Rural Territorial (EDDERT). Formulada por los 25 técnicos del ETN.
- Formulación del primer Plan Nacional de Implementación de la Estrategia (PNDERT). Formulada por los 25 técnicos del ETN.

- EDDERT y PNDERT constituyen el MTR de República Dominicana.
- Propuesta de modelo de articulación y coordinación para la gestión del desarrollo rural territorial, que coordina y articula las OLDET con las políticas sectoriales y con el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública del Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPyD).
- Convenio con el Programa para el Desarrollo Rural del Sur (PRODESUR) del Ministerio de Agricultura y AECID, para apoyar a dicho programa en la constitución de las Organizaciones Locales de Desarrollo de Barahona (OLDET), la formulación de sus respectivos Planes Estratégicos de Desarrollo, y la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial. Los tres productos se han conseguido.
- Celebración del 1er. Seminario Internacional de Desarrollo Rural Territorial en República Dominicana.
- Programación de un acto público nacional para presentar EDDERT y PNDERT.

Actuación en los territorios

- Capacitación de técnicos del Ministerio de Agricultura en temas de DRT.
- Constitución informal de la Organización Local de Desarrollo del Territorio (OLDET) de Barahona Norte y Barahona Sur. Ambas organizaciones se formalizarán en el futuro, al amparo de la legislación que implemente EDDERT y PNDERT. Las OLDET constituidas constan de una asamblea, un comité ejecutivo y apoyo técnico del Ministerio de Agricultura.
- Formulación del Plan Estratégico de Desarrollo de los territorios de Barahona Norte y Barahona Sur, formulado por los actores locales.
- Concertación con el Gobernador de Barahona sobre el papel que juega la provincia en el modelo de articulación de las OLDET con las instancias gubernamentales que tienen incidencia en la provincia y en los territorios.

1.5. Tareas pendientes

PIDERAL, como se ha dicho, no ha podido completar todo lo previsto inicialmente, aunque ha hecho un esfuerzo para cubrir el mayor número de objetivos dentro de esas limitaciones. Por ello, muchas acciones que se han iniciado deberían tener seguimiento y apoyo para que pudieran completarse. En los anexos del informe sobre la ejecución del proyecto puede verse una lista de todas estas tareas pendientes.