



INFORME FINAL DEL PROYECTO

POLÍTICAS INNOVADORAS PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES EN AMÉRICA LATINA: PIDERAL

**Perú, Ecuador, Costa Rica y República Dominicana y Componente de Coordinación y
Proyección Continental**

Informe Final

Noviembre 2011 - Marzo de 2014

**Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)**

Costa Rica, Marzo de 2014

(Informe preparado por el coordinador general de PIDERAL)

Contenido	Pág.
Datos Generales	4
Introducción	8
1. Contexto en el que se ejecutó el proyecto.....	12
1.1 Contexto General	12
1.2 El contexto desde el punto de vista del grado de acierto del diagnóstico de base de PIDERAL.....	13
1.2.1 El nivel de acogida en el IICA.....	13
1.2.2 El nivel de acogida en Ecuador.....	14
1.2.3 El nivel de acogida en Perú.....	15
1.2.4 El nivel de acogida en Costa Rica.....	16
1.2.5 El nivel de acogida en República Dominicana.....	16
1.2.6 El nivel de acogida en otros países e instituciones.....	17
1.3 El contexto por periodos de tiempo.....	17
1.3.1 Primer periodo: Agosto al 22 de noviembre de 2011.....	18
1.3.2 Segundo periodo: 22 de noviembre de 2011 al 19 de abril de 2012.....	18
1.3.3 Tercer periodo: Abril a junio de 2012.....	19
1.3.4 Cuarto periodo: Junio a noviembre de 2012.....	19
1.3.5. Quinto periodo: Noviembre 2012 a diciembre 2013.....	21
2. Resumen de la formulación de PIDERAL.....	22
2.1 Diagnostico inicial.....	22
2. 2. Productos principales contemplados en la formulación de PIDERAL.....	23
2.3 Cobertura territorial e institucional de PIDERAL.....	24
2.4 Instituciones aliadas.....	27
3. Descripción general de la ejecución del proyecto.....	31
3.1 La reformulación propuesta del proyecto.....	31

3.2 Aspectos más afectados por la reducción del presupuesto	31
3.3 Criterios utilizados en la reformulación.....	34
3.4 Cuadro de actividades y presupuesto propuesto para llevar el proyecto hasta diciembre de 2013	34
4. Balance general del proyecto.....	35
4.1 En relación con los gobiernos nacionales.....	32
4.2 En relación con los gobiernos regionales y provinciales	39
4.3 En relación con los territorios.....	40
4.4 Valoración del diagnóstico inicial a 31 de marzo de 2014.....	45
4.5 Resumen detallado de las actividades y funciones incluidas en la formulación original, su programación temporal y su estado final.....	50
4.6 Estado final del proyecto en relación a los objetivos y productos centrales del mismo.....	67
4.7 Breve resumen de qué se ha hecho en el proyecto y qué ha quedado por hacer a marzo de 2014.....	68
4.8 Resumen detallado de PIDERAL por países.....	73
4.9 Componente de Coordinación Continental.....	73
5. Recursos	74
5.1. Recursos Humanos	74
5.2. Resumen de Ejecución Presupuestaria	74
6. Algunas dificultades encontradas	75
7. Algunas reflexiones y conclusiones consecuencia de PIDERAL.....	77

Datos Generales

Institución ejecutora del proyecto



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
(IICA)

Organismos de Gobiernos que son Contraparte

Perú



Ministerio de Desarrollo e Inclusión social (MIDIS)



Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES)

Ecuador



Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca



Secretaría nacional de Planificación y Desarrollo



Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad



Ministerio de Coordinación de Desarrollo social

Costa Rica



Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)



Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)



Ministerio de Planificación y Desarrollo (MIDEPLAN)

República Dominicana



Ministerio de Agricultura (MA)

Otros Organismos de Gobierno Participantes en la Ejecución

Perú



Ministerio de Agricultura (MA)



Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRORURAL)



Gobierno Regional de San Martín



Gobierno Regional de Piura

Gobierno Provincial de Lamas

Gobierno Provincial de Ayabaca

Ecuador



Gobierno Provincial de Manabí



Gobierno Provincial de Chimborazo

República Dominicana



Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT)



Gobierno Provincial de Barahona



Asociación de Municipios de la Región Enriquillo (ASOMURE)

Organismos de Gobiernos Participantes en PIDERAL como Países Asociados

Honduras



Ministerio de Agricultura y Tierras (MAT)



Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano (PRONADERS)

Paraguay



Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)



Secretaría de Planificación y Desarrollo (STP)

Introducción

PIDERAL forma parte de un conjunto de esfuerzos que en la última década ha venido realizando Cooperación Española, en colaboración con diversas universidades y grupos de desarrollo rural españoles, en colaboración con distintas instituciones internacionales y organismos multilaterales, encaminados a contrastar y difundir el enfoque del Desarrollo de los Territorios Rurales¹ en países de América Latina y Asia. Los cursos de DRT impartidos en el marco de FODEPAL²; en cierta medida las actuaciones del Programa ART³; los Proyectos EXPIDER I y II⁴, los proyectos de DTR implementados con instituciones vietnamitas⁵ y el apoyo a la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT)⁶, forman parte de esa historia de trabajos financiados por Cooperación Española en distintas partes del mundo. Las lecciones aprendidas en todas esas iniciativas convergen de alguna manera en la formulación y propuesta del Proyecto Políticas Innovadoras de Desarrollo de los Territorios Rurales en América Latina (PIDERAL).

¹ En el contexto de PIDERAL y en este informe se adopta la terminología de Desarrollo de los Territorios Rurales (DTR) para referirse al enfoque que en otros ámbitos denominan Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRT), o simplemente Desarrollo Rural Territorial (DRT). Es opinión del autor de este informe que la denominación DTR focaliza mejor el objetivo del enfoque y el objetivo final a alcanzar en las actuaciones, en vez de resaltar el método (DRT).

² FODEPAL se ha desarrollado desde sus inicios en 2001 como un Proyecto de cooperación internacional con importantes y cualificados aliados latinoamericanos. Desde su creación, el programa de capacitación del Instituto FODEPAL se centra en temáticas relacionadas con la Seguridad Alimentaria, el Desarrollo Rural, la Gestión Sostenible de los Recursos Naturales y el Comercio Agrícola Internacional.

³ El objetivo general del Programa ART es el poner a disposición de los Gobiernos de los países, de los departamentos, regiones y de los municipios y de los diferentes cooperantes y socios interesados un marco programático y de gestión para complementar la articulación entre los diferentes niveles de desarrollo: municipal, regional, nacional e internacional.

⁴ Proyectos financiados por el Fondo General Español de Cooperación, ubicado en el BID. EXPIDER I actuó desde 2003 a 2005 en Bolivia, Ecuador y Honduras. EXPIDER II actuó desde 2006 a 2008 en Venezuela, Costa Rica y Chile. El objetivo de estos proyectos fue contrastar la viabilidad de procesos de desarrollo de territorios rurales en América Latina bajo el enfoque de DTR y aprender lecciones al respecto.

⁵ Proyecto con enfoque de DTR implementado por la Fundación ETEA en dos provincias de Vietnam en el periodo 2006 a 2010.

⁶ Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial formulada y apoyada en su implementación por el Fondo España-SICA.

Durante los dos años en los que ha estado operando el proyecto, PIDERAL ha mantenido una actividad destacada en el ámbito institucional de los países participantes en un sostenido esfuerzo por visibilizar la problemática de del Desarrollo de los Territorios Rurales e impulsar caminos metodológicos para su tratamiento. El proyecto ha actuado ateniéndose a las potencialidades y experiencias propias de cada país y a las oportunidades institucionales que han ido abriéndose y cerrándose en cada uno de ellos a lo largo de los dos años escasos, en los que el proyecto ha estado operando. La actuación llevada a cabo ha tenido bastante éxito en el ámbito de formulación de propuestas en todos los países, y éxito desigual a la hora de la apropiación de las propuestas formuladas por parte de los gobiernos.

Con el objetivo de fortalecer institucionalmente la Política para el Desarrollo de los Territorios Rurales, se ha realizado un esfuerzo por incorporar a las instituciones responsables de Planificación en la reflexión y trabajos destinados a la elaboración del Marco Técnico de Referencia (MTR) que impulsa PIDERAL en cada país, como germen de la formulación de una política pública de DTR.

Es importante destacar que la gran incertidumbre económica que ha rodeado al proyecto desde sus primeros meses de implementación ha afectado considerablemente a su evolución, al igual que a sus resultados, haciendo adoptar al coordinador general una postura de gestión prudente, encaminada a hacer posible algún tipo de reacción ante los distintos escenarios económicos que el proyecto pudiera tener que afrontar.

La reducción presupuestaria que finalmente tuvo lugar, ha afectado al proyecto de dos maneras, ambas igualmente significativas y negativas:

- a) Por una parte hay actividades que no han podido llevarse a cabo. Actividades de comunicación y difusión especialmente las de carácter continental, de coordinación, de capacitación directa y de colaboración con universidades, y también un tema importante para el conjunto del proyecto como era el capital semilla en los territorios seleccionados, son las que más han

sufrido las consecuencias del anuncio de la reducción presupuestaria.

- b) Las actividades que sí se han llevado a cabo, como la propia formulación del MTR, su apropiación política o la propuesta de modelos de coordinación y articulación de los planes de desarrollo de los territorios con las políticas sectoriales, no han podido llevarse hasta su fase final por falta de tiempo. Determinados procesos no pueden forzarse en su duración, más allá de un determinado límite.

Para paliar las consecuencias de la reducción presupuestaria se intentó intensificar la relación de PIDERAL con otros proyectos e instituciones. En esa dirección hay que destacar el convenio firmado con el proyecto PRODESUR en República Dominicana, mediante el cual ese proyecto asumió un determinado volumen de los gastos de la actuación de PIDERAL en el país. El acuerdo adoptado con el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en Costa Rica, mediante el cual estas instituciones aportaron los equipos técnicos en los territorios, además de los aspectos logísticos ya previstos. Y la decisión del MIDIS de que FONCODES a través de “Mi Chacra Emprendedora”, actuase en distritos del territorio de PIDERAL en Ayabaca.

Para paliar los efectos de la desaparición del capital semilla, se intentó también (hasta donde las circunstancias lo hicieron) adelantar y acelerar la de las políticas sectoriales con las propuestas de los territorios. Este tipo de actividades que originalmente estaban programadas prácticamente en secuencia lineal y para tener lugar en la segunda mitad de 2014 (dado que requieren un cierto grado de madurez de determinados procesos y de apropiación de los mismos por parte de los actores nacionales y locales), se intentó llevarlas a cabo desde el último trimestre de 2012 en paralelo, asumiendo un elevado nivel de riesgo de que los actores y los procesos no estuviesen suficientemente preparados. A posteriori se ha visto que efectivamente los avances de implementación alcanzados en ese punto han sido limitados.

La reducción del presupuesto de PIDERAL (del 73 % en financiación y del 40 % en tiempo) ha sido un aspecto de suma importancia que se comenta con mayor extensión en el punto 1.3.4 en la página 19.

El presente informe intenta cumplir distintas finalidades, y por lo tanto se puede decir que tiene una naturaleza multipropósito. Por una parte se trata de un informe de ejecución, pero también es un informe de las incidencias ajenas a PIDERAL que han afectado su ejecución. Es, hasta donde la reducción de tiempo lo permite, un informe de conclusiones o de lecciones aprendidas; y finalmente incluye algunas recomendaciones para AECID de cómo seguir avanzando en el terreno del DRT en el futuro. Esa característica multipropósito, que por un lado puede ser útil para facilitar una visión global de todos los aspectos que han rodeado al proyecto, tiene también un efecto secundario, y es que se corre el riesgo de que el informe resulte más confuso. Para intentar paliar ese efecto, el orden de presentación de la información que se ha adoptado ha sido presentar primero el contexto general y las incidencias que han rodeado la ejecución del proyecto (punto 1), seguido de un recordatorio del contenido del mismo (punto 2)⁷, de los aspectos de ejecución y avances de lecciones aprendidas hasta su interrupción, (puntos 3, 4 y 6), para terminar con algunas recomendaciones para AECID de cómo seguir avanzando en el terreno del DRT en el futuro (punto 7).

⁷ Este punto en el que se resume brevemente el contenido propuesto del proyecto está destinado a poner en contexto a los posibles lectores de este informe sin necesidad de tener que conocer necesariamente el documento de formulación de PIDERAL.

1. Contextos en el que se ejecutó el proyecto

1.1 Contexto General

El contexto general del proyecto desde su aprobación, comunicada oficialmente al IICA por la Embajada de España en Costa Rica en agosto de 2011, puede analizarse desde distintos puntos de vista:

- El grado de acierto del diagnóstico de base de PIDERAL, relacionado con la necesidad de una política pública encaminada a incorporar a los territorios rurales a la dinámica general de desarrollo de los países, mediante:
 - La organización de los actores locales (autoridades locales, sector privado local y sociedad civil local en general) en los territorios rurales, para que estos expliciten su visión consensuada de desarrollo del territorio, expresada mediante un Plan Estratégico para el Desarrollo del Territorio (PEDET)
 - Identificación a nivel subnacional de los espacios institucionales de coordinación y articulación del PEDET de los territorios con las políticas sectoriales del gobierno central y de los gobiernos subnacionales, y las reglas de juego que deben operar en dichos espacios.

El nivel de acierto del diagnóstico de base de PIDERAL se contrasta en la realidad, por una parte, por la actitud y receptividad de los países ante la propuesta de implicarse en la preparación de los elementos necesarios para la formulación de una política pública para el DTR, que cree las condiciones para la articulación de las propuestas de acción que provienen de los actores locales de los territorios rurales, con las políticas sectoriales del gobierno central y de los gobiernos subnacionales.

Por otra parte el acierto del diagnóstico de base de PIDERAL se contrasta mediante el conocimiento adquirido en cada uno de los países.

- Por periodos de tiempo. Pueden considerarse cinco periodos de tiempo.
 - Primer periodo: Agosto al 22 de noviembre de 2011.
 - Segundo periodo: 22 de noviembre de 2011 al 19 de abril de 2012
 - Tercer periodo: abril a junio de 2012
 - Cuarto periodo: junio a diciembre de 2012
 - Quinto periodo: diciembre de 2012 a diciembre de 2013

1.2 El contexto desde el punto de vista del grado de acierto del diagnóstico de base de PIDERAL

El nivel de acogida del taller de lanzamiento de PIDERAL en abril de 2012, en el que participaron representantes de 18 países de América Latina y más de 80 participantes, era un buen signo de la orientación acertada de la propuesta de PIDERAL. Efectivamente existe un nivel relativamente alto de preocupación en bastantes países por la problemática de alcanzar un desarrollo más equilibrado. En general se reconoce que el crecimiento indudable que se ha producido en la región en las últimas décadas no ha servido para resolver las situaciones de inequidad social, ni la dinámica de pobreza recurrente que afectan a territorios de muchos países, al no haber beneficiado el crecimiento por igual a todos los colectivos sociales, y a todos los territorios de esos países.

No obstante el interés inicial por alcanzar un crecimiento más equitativo, la reacción posterior de los gobiernos ante la propuesta de PIDERAL ha sido desigual, habiendo sido en general más positiva en los

países del SICA, que en los andinos. Las particularidades de cada país se comentan a continuación.

1.2.1 El nivel de acogida en el IICA

El IICA ha ubicado el proyecto en el marco de su programa Agricultura, Territorios y Bienestar Rural (ATyBR), el cual ha adoptado PIDERAL y el objeto de trabajo de PIDERAL, la formulación de una política pública para el DTR, no como un proyecto transitorio, sino como uno de los ejes estratégicos de trabajo del programa ATyBR a largo plazo en la región. Eso significa que PIDERAL no termina en sí mismo, sino que las lecciones que se han aprendido durante el tiempo que el proyecto ha estado en ejecución, servirán para que el IICA las pueda extender en el tiempo y en el espacio en la región durante bastante más tiempo. De hecho el programa ATyBR está preparando las bases para apoyar a varios países centroamericanos en la formulación de una política pública de DRT, que en el marco de la ECADERT, cuente con el aval de la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCAC)⁸. De igual manera se está trabajando en la dirección de ubicar el tema del enfoque territorial en el próximo plan de mediano plazo del IICA (PMP 2014-2017).

1.2.2 El nivel de acogida en Ecuador

En el caso de Ecuador la contraparte oficial de PIDERAL ha sido un Comité Nacional Interinstitucional, presidido por el Ministerio de Coordinación de lo Social y con la secretaría técnica asignada al Ministerio de Agricultura (viceministerio de Desarrollo Rural). En

⁸ En diciembre de 1991, los Presidentes aprobaron el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Mediante este protocolo los Presidentes redefinieron la organización de la institucionalidad regional mediante la creación del Sistema de la Integración Centroamericana - SICA. El Consejo de Ministros de Agricultura se incorporó como parte del Sistema. Asimismo, la Secretaría del CAC es reconocida como un órgano del nivel técnico sectorial del SICA.

términos operativos el proyecto quedo ubicado en la Comisión Interinstitucional para el Buen Vivir Rural.

La actuación de PIDERAL en el país debía, en un principio, contribuir a la implementación y aterrizaje de la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural, especialmente en las provincias en las que ya existen mecanismos establecidos de acción territorial.

Se propuso que PIDERAL actuase en las provincias de Chimborazo y Manabí. Los gobiernos provinciales respectivos depositaron grandes expectativas en el trabajo de PIDERAL en sus provincias.

1.2.3 El nivel de acogida en Perú

En el caso de Perú la presencia de PIDERAL en el país fué asumida por el MIDIS, quién designó a FONCODES como la contraparte de trabajo de PIDERAL. No obstante en el equipo técnico nacional inicial estaban representadas otras instituciones nacionales como el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y AGRORURAL.

En principio, la actuación de PIDERAL en el país debía contribuir con lecciones aprendidas para la formulación del SINADIS y la recuperación de los aspectos que pudieran ser útiles de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural que fue elaborada en la legislatura anterior, pero que nunca vio la luz.

Un territorio en la provincia de Ayabaca, y otro en la de Lamas fueron los territorios asignados a PIDERAL en el país. En cada uno de los dos territorios se conformó un equipo técnico. Los gobiernos regionales y provinciales acogieron el proyecto con grandes expectativas también.

1.2.4 El nivel de acogida en Costa Rica

El proyecto ha actuado en el marco de la Comisión Nacional Consultiva para la Gestión del Desarrollo Rural Territorial, en la que están representados diversos organismos públicos y privados relacionados con el medio rural; y en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), institución de reciente constitución como transformación del anterior Instituto de Desarrollo Agrario (IDA).

En el caso de Costa Rica, PIDERAL ha contribuido al diseño de los mecanismos de actuación del INDER (institución que tiene la responsabilidad de la ejecución de la política pública de desarrollo rural), y de la articulación sectorial en su aproximación a los territorios. Para ello PIDERAL entró a formar parte de la Comisión IDA-INDER máxima instancia en el país que decide sobre la transformación del IDA en el INDER; y en la comisión IDA-IICA (hoy extinguida) que fue una instancia asesora de la anterior.

Talamanca y Valle de la Estrella por un lado, y los GAT del Sur Alto y Bajo, por otro son los territorios en los que ha actuado PIDERAL en el país.

1.2.5 El nivel de acogida en República Dominicana

En República Dominicana la contraparte oficial de PIDERAL ha sido el Ministerio de Agricultura. Operativamente el proyecto se ubica en el contexto de la Comisión Nacional para la ECADERT, donde hay representación de múltiples instancias públicas y privadas del país, y que ha sido creada por un decreto presidencial.

La contribución de PIDERAL ha estado en el marco de la elaboración de una política pública para el desarrollo de los territorios rurales compatible con los mecanismos y normativa ya existente en el país,

especialmente con el sistema nacional de Inversión Pública de la DGODT.

En el año 2012 se ha firmado un convenio de colaboración mutua con PRODESUR, proyecto financiado por AECID, y ejecutado por el Ministerio de Agricultura, que actuaba en la provincia de Barahona, que es la provincia donde también ha actuado PIDERAL. El Gobierno provincial y la asociación de municipios de la región Enriquillo, ASOMURE acogieron el proyecto con máximo interés.

1.2.6 El nivel de acogida en otros países e instituciones

PIDERAL despertó el interés de otros países e instituciones. En concreto Honduras y Paraguay solicitaron oficialmente a través de sus gobiernos respectivos acogerse a la figura de país asociado de PIDERAL. Esta es una figura que se contemplaba en el marco del proyecto con la intención de extender sus efectos a tantos países e instituciones como fuese posible en el continente. Además de Honduras y Paraguay como países, instituciones universitarias como FLACSO Ecuador y Costa Rica, SENSU UNIVERSITY de Japón (ligada a JICA) y JICA Paraguay manifestaron en su momento su interés en colaborar con PIDERAL.

1.3 El contexto por periodos de tiempo

Aunque el primer y único desembolso recibido en el marco del proyecto se produjo el 22 de noviembre de 2011, PIDERAL no se puso en marcha hasta el 15 de enero de 2012. La razón para ello fue la proximidad de las vacaciones de navidad y la necesidad de formalizar previamente la contratación del coordinador general del proyecto cosa que sucedió el 15 de enero de 2012.

1.3.1 Primer periodo: Agosto al 22 de noviembre de 2011

Desde agosto de 2011 en que se produce la comunicación oficial por parte de la Embajada de España al Director General del IICA de la concesión del proyecto hasta el 22 de noviembre de ese mismo año, se llevaron a cabo preparativos informales, como el contacto con posibles candidatos a formar parte de los equipos técnicos y una programación atemporal de la ejecución del proyecto, a la que se le pudiera poner fecha de comienzo una vez se recibiese el primer desembolso por parte de AECID. La recepción de los fondos en la cuenta del IICA se produjo el 22 de noviembre de 2011. Dada la proximidad de las vacaciones de navidad, la necesidad de incorporar el proyecto al sistema financiero del IICA, lo cual requería previamente la transformación de la formulación del proyecto en un Plan Operativo Anual (POA) con el formato del IICA; y el requisito para todo ello, de la contratación previa por parte del IICA del Coordinador General de PIDERAL, el proyecto arrancó realmente el 15 de enero de 2012 con la contratación del Coordinador General del proyecto.

1.3.2 Segundo periodo: 22 de noviembre de 2011 al 19 de abril de 2012

Una vez realizada la contratación del coordinador General de PIDERAL se pusieron en marcha todos los mecanismos necesarios para:

- Incorporar el proyecto administrativa y financieramente en el sistema de planificación de operaciones del IICA
- Explicar en el seno del IICA y de las Oficinas de los países participantes el contenido y alcance del proyecto
- Proceder a la contratación de la Institución Técnica de Referencia (ITR) y las asistencias técnicas generales españolas (ATG)

- Realizar el primer contacto con los gobiernos de los países participantes en el proyecto de cara a definir el alcance y programación del mismo en cada país.
- Programar el taller de lanzamiento continental del proyecto en la sede central del IICA en San José de Costa Rica, el cual tuvo lugar el 19 y 20 de abril de 2012.

1.3.3 Tercer periodo: Abril a junio de 2012

Una vez llevado a cabo el taller de lanzamiento continental del PIDERAL se pusieron en marcha las actividades planificadas según la programación establecida al respecto. Se realizaron contactos con:

- Universidades
- Instituciones con las que se planificaba realizar actividades comunes
- Países e instituciones candidatas a ocupar el estatus de país e institución asociado

Y por supuesto se puso en marcha el trabajo en los cuatro países en los que el proyecto actuaba directamente, llevándose a cabo las primeras misiones a cada país.

1.3.4 Cuarto periodo: Junio a noviembre de 2012

Desde junio de 2012 (sólo dos meses después del lanzamiento oficial de PIDERAL en abril de 2012), se sabía⁹ que con probabilidad

⁹ La información proviene de una conversación telefónica que mantuvo en junio de 2012 el responsable de la Institución Técnica de Referencia (ITR) con el Director General de AECID el Sr. López Dóriga. En esa reunión se aplazó para septiembre la información definitiva al respecto. En septiembre en una reunión con el Jefe del Departamento de Cooperación Multilateral, el Sr. Fernando Castillo, se aplazó la decisión final sobre la situación presupuestaria de PIDERAL (siempre en el entendimiento de que no se procedería a los niveles de presupuesto recogidos en la resolución de concesión del proyecto al IICA) a finales de septiembre o principios de octubre. Finalmente en una reunión mantenida el 5 de noviembre en la sede central de AECID en Madrid se confirma al coordinador general de PIDERAL que no habrá más desembolsos para el proyecto, y que la

prácticamente absoluta, AECID no procedería a los desembolsos estipulados para el 2012 y 2013.

Ante semejante eventualidad, que supondría un recorte de aproximadamente un 71% de los fondos contemplados en la resolución de concesión, cabían dos posturas:

- a) Seguir la marcha del proyecto como estaba planificada inicialmente, implementando las actividades previstas, ignorando la circunstancia de que no se recibirían más fondos, y seguir así hasta que se agotaran los fondos en diciembre de 2012, con independencia del estado en que quedara cada actividad y el nivel de logro de cada objetivo.
- b) Adoptar una postura de gestión prudente, en la que las actividades de carácter complementario de los productos centrales del proyecto, o las actividades que contaban con un cierto margen temporal para su implementación, se retrasase su ejecución en el tiempo, hasta ver cuál era la situación final con respecto a los desembolsos contemplados en la resolución de concesión.

Esta actitud prudente fue la seguida por el coordinador general, que significó en la práctica no interrumpir el trabajo en las actividades ligadas a los productos centrales y reservar recursos para poder reformular en el futuro (de acuerdo con AECID) el proyecto ante distintos escenarios de disponibilidad de fondos, siempre con la idea en mente de poder alcanzar el mayor nivel de logro posible de los objetivos y productos fundamentales del proyecto y amortiguar en la medida de lo posible el impacto en la imagen de la cooperación Española ante los gobiernos de los países implicados.

comunicación oficial al IICA se llevaría a cabo después de recibir AECID el informe de seguimiento del primer año del proyecto.

En resumen el periodo junio a noviembre de 2012 estuvo marcadamente influenciado por la situación financiera de España y la decisión en consecuencia de AECID de no proceder a efectuar los desembolsos adicionales contemplados en la resolución de concesión de PIDERAL al IICA. La actitud prudente y de reserva de fondos seguida por el coordinador general no respondía por lo tanto a una situación de sub-ejecución del proyecto, sino como a una estrategia consciente de adaptar la ejecución del mismo a las nuevas circunstancias presentadas.

1.3.5 Quinto periodo: Noviembre de 2012 a diciembre de 2013

En el informe anual del primer año se incorporó ya la solicitud de reformulación del proyecto para adecuar la acción del mismo a la reducción del 71% sobre el presupuesto previsto. Finalmente en junio de 2013 se aprobó oficialmente mediante resolución de AECID la modificación del proyecto para poder concentrar las acciones en alcanzar el mayor nivel de logro posible de los aspectos clave, extendiendo la actividad del proyecto aproximadamente hasta diciembre de 2013.

Durante ese periodo de tiempo las actividades de PIDERAL en los cuatro países se centraron fundamentalmente en:

- a) Preparar las demandas de actuación en los territorios piloto, elaboradas por los actores locales de los mismos.
- b) Avanzar hasta donde fuese posible en la simulación de articulación de las propuestas de los territorios con las políticas sectoriales del gobierno central.
- c) Elaborar los marcos técnicos de referencia para la formulación de una política pública de DRT, que fuese la que diese cobertura sostenible a largo plazo a a) y b).

Las actividades de los equipos técnicos en los territorios, de la Asistencia Técnica General española y de la Institución Técnica de Referencia en los países terminaron en diciembre de 2013.

El 24 y 25 de marzo se celebró en San José de Costa Rica el taller final de PIDERAL para la difusión de las lecciones aprendidas. Asistieron al taller una centena de participantes de 18 países.

El cierre oficial de la cuenta del proyecto por parte del IICA tendrá lugar en abril de 2012 y finalmente la auditoría contable externa de la cuenta se realizará en mayo de 2012.

2. Resumen de la formulación de PIDERAL: Diagnostico inicial y breve descripción del proyecto

2.1 Diagnostico inicial

En la base de la formulación de PIDERAL se encontraba:

- La constatación empírica de que el crecimiento medio de los países no resuelve el problema de la equidad (reducción de la pobreza) ni de la sostenibilidad (desarrollo sostenible). Perú y República Dominicana son ejemplos en esa dirección.
- La moderada eficacia que hasta ahora han tenido las políticas de cooperación al desarrollo de las agencias internacionales y de los organismos multilaterales.
- Una larga historia de experiencias parciales en el desarrollo de los territorios rurales tanto en Europa como en América Latina.
- La hipótesis de que para cambiar la situación y poder incorporar a los territorios rurales con un rol más equitativo y sostenible a la dinámica general de crecimiento de los países, se necesita una política pública que:
 - Cree por parte del Estado espacios y mecanismos que faciliten que la sociedad civil en general y el sector

privado locales puedan implicarse en el desarrollo de su propio territorio.

- Establezca los espacios y mecanismos de coordinación y articulación de las políticas sectoriales con las propuestas de desarrollo que provienen del nivel local en los territorios rurales.
- Necesitándose también que el propio proyecto PIDERAL crease inicialmente las condiciones necesarias para que los gobiernos y los actores locales puedan constatar que los planteamientos del mismo funcionan, sin sentirse forzados a tener que comprometer previamente un nivel elevado de recursos. El capital semilla para proyectos locales que se contemplaba en la formulación inicial de PIDERAL era un ejemplo en ese sentido.

La hipótesis anterior daba lugar a los productos principales contemplados en PIDERAL

2.2 Productos principales contemplados en la formulación de PIDERAL

Los productos principales que PIDERAL debería obtener eran:

A nivel país:

- a) Un Marco Técnico de Referencia (MTR) que facilite la formulación de una política pública para el desarrollo de los territorios rurales en cada uno de los países en los que ha actuado el proyecto.

A nivel continental:

- b) Un documento de lecciones aprendidas con respecto a la formulación de políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales, que pudiera ser compartido con los demás países de la región, mediante un evento regional de finalización del proyecto.

Los productos anteriores requerían el logro de dos productos intermedios esenciales:

i) Análisis y enriquecimiento del marco normativo relacionado con el desarrollo de los territorios rurales existente en cada país, como instrumento para facilitar la implementación de programas de desarrollo territorial en las áreas rurales, definidos y aplicados por los agentes públicos, privados y representantes de la sociedad civil de cada territorio. La actuación de PIDERAL en dos territorios ha ofrecido una experiencia de procesos piloto para afinar ese marco.

ii) Definición de los mecanismos y espacios institucionales más adecuados para que esos programas territoriales, elaborados y ejecutados “de abajo-arriba”, se articulen con las políticas sectoriales nacionales, y también para que las entidades que ejecutan esos programas participen en la definición y/o adaptación de las políticas sectoriales.

Así mismo se requería un conjunto de productos complementarios destinados fundamentalmente a: i) fortalecimiento de capacidades a corto plazo de los gobiernos y de los actores locales; ii) actividades de coordinación continental y nacional; iii) puesta en marcha de un programa de apoyo a proyectos de los actores locales mediante capital semilla; iv) creación de capacidades permanentes en este campo ligada a las instituciones universitarias; v) intercambio de experiencias dentro de cada país y entre países; y vi) difusión de los resultados del proyecto.

La obtención de estos productos se basaba en acuerdos con universidades, y la organización de talleres nacionales e internacionales, que además de cumplir su función primaria, dotaban al proyecto y a AECID de gran visibilidad pública nacional e internacional.

2.3 Cobertura territorial de PIDERAL

PIDERAL ha actuado en dos países del área de la Comunidad Andina de naciones (CAN), Ecuador y Perú, y en dos del área de influencia del

Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Costa Rica y República Dominicana. Esto cuatro países constituyen cuatro grandes antenas desde las cuales el proyecto se proponía irradiar su efecto y lecciones aprendidas a todos aquellos otros países e instituciones en el continente que así lo deseasen.

Dado que un aspecto central de PIDERAL era la articulación de las propuestas de desarrollo que formulan los propios actores de los territorios rurales, con las políticas sectoriales que provienen del gobierno central y subnacional, se necesitaba para poder ejemplificar en la práctica dicha articulación, algunos territorios rurales piloto en cada país. La formulación de PIDERAL contemplaba la incorporación al proyecto de dos territorios rurales de cada uno de los países participantes. Los territorios incluidos fueron:

ECUADOR

Provincia de Manabí

- El territorio constituido por los cantones de:
 - Santa Ana,
 - Olmedo
 - 24 de mayo

Provincia de Chimborazo

- El territorio constituido por los cantones:
 - Colta
 - Guamote

PERÚ

Región de San Martín

Provincia de Lamas

- El territorio constituido por los distritos de:
 - Tabalosos
 - Pinto Recodo
 - Shanao
 - Zapatero
 - San Roque de Cumbaza
 - Rumisapa
 - Lamas
 - Cuñunbuqui
 - Alonso Alvarado Roque

Provincia de Ayabaca

- El territorio constituido por los distritos de la Mancomunidad del Señor Cautivo:
 - Jililí
 - Ayabaca
 - Lagunas
 - Montero
 - Paimas
 - Sicchez

COSTA RICA

- El territorio conformado por Talamanca y Valle de la Estrella
- El territorio del GAT Sur Parte Alta constituido por los cantones de:
 - Cotobrús
 - Buenos Aires
- El territorio del GAT Sur Parte Baja constituido por los cantones de:
 - Golfito
 - Osa
 - Corredores

REPÚBLICA DOMINICANA

Provincia de Barahona

- El territorio Barahona Norte constituido por los municipios de:
 - Barahona (zona rural)
 - Vicente Noble
 - Jaquimeyes
 - El Peñon
 - Fundación
 - Cabral
 - Las Salinas
- El territorio de Barahona Sur constituido por los municipios de:
 - La Ciénaga
 - Paraíso
 - Enriquillo
 - Polo

Finalmente tanto Honduras como Paraguay solicitaron oficialmente ser países asociados a PIDERAL. Finalmente debido al recorte presupuestario no fue posible darle contenido y desarrollo en el tiempo a esta figura de país asociado.

2.4 Instituciones Aliadas

La actuación de PIDERAL en cada país ha implicado a un número considerable de instituciones públicas. A continuación se enumeran las instituciones principales involucradas en cada país:

Organismos de Gobierno Encargados de la Ejecución

Perú

- Ministerio de Desarrollo e Inclusión social (MIDIS)
- Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES)

Ecuador

- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
- Secretaría nacional de Planificación y Desarrollo
- Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad
- Ministerio de Coordinación de Desarrollo social

Costa Rica

- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- Instituto de Desarrollo Rural (INDER)
- Ministerio de Planificación y Desarrollo (MIDEPLAN)

República Dominicana

- Ministerio de Agricultura (MA)

Otros Organismos de Gobierno Participantes en la Ejecución

Perú

- Ministerio de Agricultura (MA)
- Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRORURAL)
- Gobierno Regional de San Martín
- Gobierno Regional de Piura
- Gobierno Provincial de Lamas
- Gobierno Provincial de Ayabaca
- Gobierno del Distrito de Jililí
- Gobierno del Distrito de Ayabaca

- Gobierno del Distrito de Lagunas
- Gobierno del Distrito de Montero
- Gobierno del Distrito de Paimas
- Gobierno del Distrito de Sicchez
- Gobierno del Distrito de Tabalosos
- Gobierno del Distrito de Pinto Recodo
- Gobierno del Distrito de Shanao
- Gobierno del Distrito de Zapatero
- Gobierno del Distrito de San Roque de Cumbaza
- Gobierno del Distrito de Rumisapa
- Gobierno del Distrito de Lamas
- Gobierno del Distrito de Cuñunbuqui
- Gobierno del Distrito de Alonso Alvarado Roque

Ecuador

- Gobierno Provincial de Manabí
- Gobierno Provincial de Chimborazo
- Gobierno del Cantón de Santa Ana,
- Gobierno del Cantón de Olmedo
- Gobierno del Cantón de 24 de mayo
- Gobierno del Cantón de Colta
- Gobierno del Cantón de Guamote

República Dominicana

- Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT)
- Gobierno Provincial de Barahona
- Asociación de Municipios de la Región Enriquillo (ASOMURE)

- Gobierno del Municipio de Barahona (zona rural)
- Gobierno del Municipio de Vicente Noble
- Gobierno del Municipio de Jaquimeyes
- Gobierno del Municipio de El Peñon
- Gobierno del Municipio de Fundación
- Gobierno del Municipio de Cabral
- Gobierno del Municipio de Las Salinas
- Gobierno del Municipio de La Ciénaga
- Gobierno del Municipio de Paraíso
- Gobierno del Municipio de Enriquillo
- Gobierno del Municipio de Polo

Organismos de Gobiernos Participantes en PIDERAL como países Asociados

Honduras

- Ministerio de Agricultura y Tierras (MAT)
- Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano (PRONADERS)

Paraguay

- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- Secretaría de Planificación y Desarrollo (STP)

3. Descripción general de la ejecución del proyecto

Como se ha comentado, las operaciones de ejecución de PIDERAL se pusieron en marcha en abril de 2012 con la celebración el taller de inaugural del proyecto. Inmediatamente después fue necesario acometer una reformulación del proyecto para adaptarlo a al recorte presupuestario anunciado por AECID.

3.1 La reformulación propuesta del proyecto

Como reacción a la situación de no producirse los desembolsos previstos para el 2012 y 2013, en enero de 2013 se presentó una propuesta de reformulación del proyecto que extiende su duración hasta diciembre de ese mismo año, y que estaba orientada a intentar lograr el mayor nivel posible de los objetivos y productos centrales de PIDERAL, manteniendo así por una parte el mayor impacto posible en los cuatro países y en el continente, y por otra mitigando en la medida de lo posible el impacto en la imagen de la Cooperación Española ante los gobiernos de los países implicados.

3.2 Aspectos más afectados por la reducción del presupuesto

Para alcanzar el nivel de los objetivos y productos centrales fijados originalmente, se necesitaba que el proyecto ejecutase sus actividades hasta finales de 2014. Para intentar alcanzar los objetivos y productos centrales a un nivel mínimamente aceptable se requería que se prolongaran los procesos iniciados lo más posible en 2013. Los aspectos que jugaron un papel más limitante para acercarse lo más posible a los objetivos y productos planificados originalmente fueron:

1. La duración de los procesos. Afecta a la madurez y afianzamiento de los mismos. Inicialmente se contemplaban hasta el 2015.

2. Equipos técnicos de los territorios. Inicialmente se contemplaban hasta el 2015.
3. Fortalecimiento de capacidades y dinamización de los territorios. Inicialmente estaba repartida entre el 2012 y 2013.
4. Capital semilla
5. Coordinador General, su contrato inicial terminaba en diciembre de 2012
6. Institución Técnica de Referencia (ITR), su contrato inicial terminaba en marzo 2013
7. Asistencia Técnica General española, su contrato inicial terminaba en mayo 2013
8. Asistencia Técnica IICA, su apoyo técnico inicial terminaba en marzo 2013

Ante la eventualidad de una reducción de fondos, la única forma de poder acercarse lo más posible a la consecución de los objetivos y productos propuestos originalmente fue reorganizar las actividades y el presupuesto correspondiente, disminuyendo la intensidad de algunas y eliminando totalmente otras, para poder liberar recursos necesarios para algunos de aquellos aspectos que resultaban más limitantes (fue imposible para todos en función de la reducción de fondos planteada). En el cuadro que aparece en el punto 3.4, más abajo, aparecen las actividades y presupuesto asignado a cada una de ellas en la reformulación del proyecto que se propuso a AECID. El cuadro recoge lo que se proponía hacer adicional a lo ya realizado en el periodo noviembre 2012-noviembre 2013, destinado a reforzar la consecución de los objetivos centrales, que una vez más se recuerda que eran, en cada país:

- a) Elaborar una política pública para el desarrollo de los territorios rurales. Dos elementos esenciales de la política pública eran:

- i) El sistema de financiación de las organizaciones locales de desarrollo y sus actividades
 - ii) La articulación del Plan Estratégico para el Desarrollo del Territorio con las políticas sectoriales, que son las que le dan sostenibilidad al sistema a medio y largo plazo
- b) Actuar en dos territorios preparándolos para usarlos de ejemplo de articulación con las políticas públicas

Los dos elementos del punto a) implican financiación. El elemento i) implica la financiación del equipo técnico del territorio, y un muy pequeño capital semilla. El proyecto debía asumir transitoriamente esa financiación, para que en abril de 2015 los gobiernos respectivos tomaran el relevo.

En la reformulación planteada se eliminó el capital semilla y acortaron los tiempos de acompañamiento a los procesos en general y en particular a los procesos en los territorios. Para intentar compensar la desaparición del capital semilla, se intentó adelantar en el tiempo las actividades destinadas a la articulación de los planes estratégicos de desarrollo de los territorios, con las políticas sectoriales nacionales y regionales de los propios países.

Finalmente en la formulación original se mencionaba la formación de un Consejo Asesor del proyecto y constituir un consejo de coordinación, cuyas composiciones eran complejas. A la luz de las nuevas circunstancias presupuestarias que afectaron al proyecto, la propuesta de reformulación fue que no se formaran dichos consejos.

3.3 Criterios utilizados en la reformulación

Reducción:

- Se eliminaron o redujeron las actividades regionales, excepto el evento regional de difusión de las lecciones aprendidas
- Se combinaron actividades a nivel nacional (los talleres de fortalecimiento de capacidades, talleres de coordinación y talleres de MTR)
- Se eliminó la asistencia técnica de las universidades u otras instituciones (excepto en el caso de Ecuador)
- Se eliminaron las actividades comunes con PROTERRITORIOS y con la REDR
- Se redujo la financiación del equipo técnico del territorio a diciembre de 2013.
- Se combinaron las actividades de fortalecimiento de capacidades a nivel local y los talleres de dinamización de actores)
- Se eliminó el presupuesto para equipos (excepto lo ejecutado hasta el 22 de noviembre de 2012).
- Se eliminó el capital semilla

3.4 Cuadro de actividades y presupuesto propuesto para llevar el proyecto hasta diciembre de 2013

El cuadro siguiente recoge la propuesta que se hizo de actividades a realizar durante el año 2013 (adicionales a, o continuación de, las actividades ya realizadas en el periodo noviembre 2011 a noviembre 2012) y el presupuesto que se tentativamente se asignó a cada una de ellas¹⁰, ¹¹, ¹², que completaba así la totalidad del desembolso recibido en noviembre de 2011:

¹⁰ En el cuadro de presupuesto correspondiente al 2013 se incluyó exclusivamente la parte del primer desembolso que no estaba ejecutada o comprometida.

CONCEPTO	PRESUPUESTO	PERIODO DE TIEMPO
Coordinador general	118.440€	Diciembre 2012- diciembre 2013
Asistencia Técnica General Española	75.000 €	Junio –diciembre 2013.
Institución Técnica de referencia	79.000 €	Marzo-diciembre 2013
Actividades conjuntas con otros países u organizaciones	49.194\$	Enero-diciembre 2013
Equipos técnicos territorios	127.000 \$	Enero-diciembre 2013
Viajes coordinador general	60.880 \$	Enero-diciembre 2013
Página web	9.800 \$	2013
Difusión lecciones aprendidas	60.000 \$	2013
Talleres nacionales y dinamización local	123.470 \$	Enero-diciembre 2013
Asistencia Técnica IICA	131.135 \$	Marzo-diciembre 2013
Auditoría	15.000 \$	Diciembre 2013
Evaluación externa	30.000€	Noviembre-diciembre 2013

4. Balance general del proyecto y en relación con los objetivos, resultados e hipótesis previstas

El balance del proyecto varía según países y el nivel de actuación al que se refiera el mismo: nacional, subnacional o territorios.

¹¹ En el caso de República Dominicana se suponía que PRODESUR absorbía todos los costes de las actividades de PIDERAL en el país, lo cual finalmente no fue exactamente así.

¹² En el caso de Costa Rica el equipo técnico en territorio fue facilitado por el INDER y el PDR.

4.1 En relación con los gobiernos nacionales

PIDERAL tuvo una gran acogida, no sólo en los cuatro países en los que estaba previsto que actuara, sino en América Latina en general. Así por ejemplo, Honduras, Guatemala, El Salvador, Paraguay y Uruguay, mostraron su interés a nivel de gobierno para contactar de alguna manera con PIDERAL.

La visión general en los países es común y gira alrededor de que para conseguir un desarrollo más inclusivo, territorial y social, se requiere cambiar el rol que los actores de los territorios rurales juegan en el escenario nacional de desarrollo de los países. Para ello se requiere fortalecer la implicación de los actores locales en las actividades de desarrollo de su propio territorio; y articular las actividades de los territorios rurales con las políticas sectoriales coordinadas en su actuación territorial.

Los gobiernos de los cuatro países, aunque con las peculiaridades propias de cada uno de ellos que se mencionan seguidamente, acogieron a PIDERAL con mucho interés, y el convencimiento de que el proyecto, no sólo cubría una necesidad real del país, sino que llegaba en un momento clave para todos ellos.

No obstante la acogida inicial, la evolución del proyecto en cada país ha estado sometida a vicisitudes de diversa índole, que ha afectado la evolución del mismo de forma positiva o negativa según las situaciones. En cualquier caso, el hecho del recorte presupuestario y de tiempo sufrido por el proyecto no ha ayudado, sino todo lo contrario a resolver algunas de las situaciones planteadas.

Ecuador

Ese ha sido el caso de Ecuador, donde en el momento de la llegada de PIDERAL se estaba diseñando la Estrategia nacional para el Buen Vivir

Rural (ENBVR) con lo que la acogida de PIDERAL fue muy favorable, esperando que el proyecto contribuyese a los aspectos de innovación institucional de la ENBVR. Posteriormente, a partir de septiembre de 2013, al cambiar las prioridades del gobierno hacia una Estrategia Nacional de Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP) y la Estrategia Nacional de Erradicación de la Pobreza (ENEP), la ENBVR fue abandonada. El abandono de la ENBVR significó para PIDERAL la necesidad de reorientar su conexión con el gobierno, acercándose a las vicepresidencias encargadas de la ENCMP y ENEP, para lo cual ya no ha habido tiempo para poder hacerlo. Se han podido hacer las propuestas teóricas de cómo acercar las dos nuevas estrategias a los territorios, pero no se ha podido profundizar en las discusiones de dichas propuestas y aún menos apoyar al gobierno en su implementación.

Finalmente se ha elaborado un documento de MTR que resume toda la reflexión llevada a cabo por PIDERAL en el contexto del DRT en el país.

Perú

De forma parecida en Perú, a la llegada de PIDERAL se estaba diseñando el Sistema Nacional de Inclusión Social (SINADIS) y la Estrategia Nacional de Inclusión Social (ENADIS) Incluir para Crecer. De nuevo la actitud inicial del MIDIS, expresada por la Ministra Carolina Trivelli y del entonces todavía MINAG, expresada por el viceministro de Desarrollo Rural Juan Rheineck, fue que PIDERAL sería de gran ayuda para el gobierno, la ENADIS y el SINADIS. Posteriormente a partir de la remodelación del gobierno que tuvo lugar en agosto del 2013 (que tuvo como consecuencia la salida del gobierno tanto de la Ministra Carolina Trivelli, como del viceministro Juan Rheicneck), el MIDIS cambió de interés volviendo a un contenido centrado fundamentalmente en las políticas de asistencia social directa; y el MINAG cambió igualmente de orientación, desapareciendo el viceministerio de desarrollo rural y cambiando el nombre del

Ministerio de MINAG a MINAGRI, poniendo así de manifiesto el nuevo interés de la institución rectora del sector.

No ha habido tiempo material para reconstruir la interlocución con las instancias nacionales del gobierno. Esfuerzo que posiblemente hubiese pasado por un acercamiento a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales de Perú. Contacto que se empezó a realizar pero que no hubo tiempo de profundizar y poner en marcha.

Finalmente se ha elaborado un documento de MTR que resume toda la reflexión llevada a cabo por PIDERAL en el contexto del DRT en el país.

Costa Rica

En Costa Rica la contribución de PIDERAL ha sido muy significativa. Aunque PIDERAL ha actuado desde el principio en el marco de la Comisión Nacional Consultiva para la Gestión del Desarrollo Rural Territorial, dada la poca operatividad de dicha comisión, el foco del proyecto se situó en las actividades del INDER (institución rectora de la ejecución de la política de DRT) y el acompañamiento del MAG (institución rectora de la formulación de la política de DRT).

Para el trabajo con ambas instituciones se constituyó un grupo nacional con miembros del INDER, MIDEPLAN, MAG y el IICA. Este grupo es el que ha constituido el núcleo de formulación de propuestas para el INDER y el MAG. Del grupo partió:

- a) La propuesta del Decreto de Constitución y Funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Rural Territorial y de los consejos Regionales de Desarrollo Rural (ya publicado en la Gaceta del Estado)
- b) La propuesta de lineamientos de una política de estado para el desarrollo de los territorios rurales.

- c) Propuesta de modelo de articulación y coordinación para la gestión del desarrollo rural territorial.

Finalmente se ha elaborado un documento de MTR que resume toda la reflexión llevada a cabo por PIDERAL en el contexto del DRT en el país.

República Dominicana

República Dominicana se encontraba a la llegada de PIDERAL en el momento de buscar fórmulas efectivas para la actuación territorial. En todos los casos PIDERAL fue visto como una oportunidad de avanzar en la formulación de una política pública para el desarrollo de los territorios rurales.

Ubicado en la Comisión Nacional para la Ejecución de la ECADERT, tuvo como contraparte al Ministerio de Agricultura. Para llevar a cabo el trabajo a nivel nacional se constituyó una comisión nacional técnica compuesta por funcionarios de 14 instituciones nacionales. En el marco de dicha comisión técnica se ha formulado la Estrategia Dominicana de Desarrollo Rural Territorial (EDDERT) y el Primer Plan Nacional para el Desarrollo Rural Territorial (PNDERT), dando respuesta así al mandato recogido en el decreto de formular el Plan Nacional de DRT.

No ha habido tiempo material para llevar a cabo la socialización política de la Estrategia y el Plan Nacional, ni para realizar una validación geográfica y social más amplia.

EDDERT y PNDERT constituyen el MTR en el caso de República Dominicana.

4.2 En relación con los gobiernos regionales y provinciales

Tanto en Perú, como Ecuador y República Dominicana se ha trabajado muy de cerca con los gobiernos subnacionales. Los gobiernos regionales de Piura y San Martín en Perú. Los gobiernos provinciales

de Manabí y Chimborazo en Ecuador. Y el Gobernador Provincial de Barahona en República Dominicana. Todos ellos se han implicado ampliamente en la implementación de PIDERAL en su ámbito territorial. El contenido fundamental del trabajo con los gobiernos subnacionales ha sido identificar/definir el espacio institucional adecuado y las reglas de juego para poder coordinar las políticas sectoriales del gobierno central con las del gobierno subnacional, y articular ambas con las propuestas que provienen de los territorios rurales.

4.3 En relación con los territorios

PIDERAL ha trabajado en ocho territorios entre dos y cuatro países, dos territorios por país. El objetivo principal de dicho trabajo era preparar las condiciones para poder experimentar el funcionamiento de los espacios de coordinación y articulación a nivel subnacional, de las políticas sectoriales del gobierno central o subnacional, con las propuestas que provienen de los actores locales organizados. Respondiendo a un objetivo común, ha habido algunas disparidades entre territorios, aunque los resultados alcanzados han sido satisfactorios la mayoría de los casos.

Ecuador

Los territorios designados fueron la Microregión Centro Sur de Manabí y el territorio formado por los cantones de Colta y Guamote en Chimborazo.

La Microrregión Centro Sur contaba ya de entrada con una estructura organizativa territorial. El trabajo de PIDERAL consistió en fortalecer esa estructura y adecuarla para la formulación de propuestas territoriales de actuación por parte del gobierno provincial y las políticas sectoriales del gobierno central. Las propuestas preparadas se

llevaron a los espacios de coordinación y articulación designados, que eran dos: el Consejo Consultivo de la Microrregión (de carácter técnico) y la Mesa de Diálogo (de carácter político). Impulsado por PIDERAL se llevó a cabo las primeras reuniones de trabajo de ambos espacios, en los que se discutieron y consensuaron las propuestas presentadas por los actores locales de la Microrregión.

El territorio de Colta-Guamote no contaba con experiencia anterior de organización territorial, más allá de las reuniones comunitarias por cantones para los presupuestos participativos del gobierno provincial. Esta falta de experiencia previa, el carácter netamente indígena de la población y el interés del gobierno provincial por los presupuestos participativos a nivel comunitario (a pesar de reconocer su ineficacia para resolver los problemas de la población), dificultaron inicialmente el trabajo de PIDERAL para introducir el enfoque territorial. Cuando finalmente las cosas empezaban a moverse, llegó el final del proyecto. Chimborazo es otro de los ejemplos claros en los que el recorte en tiempo y presupuesto sufrido por el proyecto ha perjudicado considerablemente la implementación del mismo.

Perú

En Perú los territorios designados fueron los formados por los distritos de la Mancomunidad del Señor Cautivo de Ayabaca en la provincia de Ayabaca y los distritos que conforman el corredor del café, a lo largo de la carretera entre Tarapoto y Moyobamba en la provincia de Lamas.

En Ayabaca aprovechando la modificación de los estatutos de la Mancomunidad para dar entrada al distrito de Suyo, se introdujo en dichos estatutos la figura institucional de una Conferencia Ciudadana, como órgano complementario de los otros mecanismos institucionales que ya existían en la estructura organizativa de la Mancomunidad. Forman parte de la Conferencia Ciudadana los alcaldes, el sector privado local y la sociedad civil local en general. La conferencia

Ciudadana es la que propone el Plan de Desarrollo del territorio a los órganos puramente públicos de la Mancomunidad. También con el apoyo de PIDERAL y en el marco de la Conferencia Ciudadana, se identificó la demanda de proyectos económicos y sociales más relevantes a corto plazo para los actores locales, con la idea de poder llevarlos al espacio regional de coordinación y articulación. La propuesta de un espacio de coordinación y articulación fue presentada al gobierno regional de Piura y posteriormente se realizó un primer ejercicio de simulación de articulación de las propuestas del territorio. Desgraciadamente debido a la falta de tiempo y recursos no pudo llegar al nivel de involucrar en ese ejercicio de coordinación y articulación también a las políticas sectoriales del gobierno central.

El territorio del corredor del café en la provincia de Lamas no contaba con experiencia previa como tal territorio. Cada distrito trabajaba por separado. PIDERAL apoyo la constitución de la OLDER de LAMAS, con el reconocimiento oficial de la municipalidad provincial de Lamas. La OLDER de Lamas reúne a las autoridades municipales locales, al sector privado y a la sociedad civil, contando con una estructura organizativa formada por una asamblea, una junta directiva y mesas sectoriales. La OLDER cuenta igualmente con unos estatutos internos de funcionamiento. Los actores locales participantes en la OLDER son los que identificaron los proyectos económicos y sociales más relevantes a corto plazo para el desarrollo del territorio. El conjunto de demandas identificadas fue llevado al espacio regional de coordinación y articulación y sometido a un ejercicio de simulación de articulación con las políticas sectoriales del gobierno regional. Al igual que en el caso de Ayabaca, ha faltado tiempo y recursos para conseguir incorporar al gobierno central en el ejercicio de articulación.

Costa Rica

En Costa Rica eran tres los territorios designados por el INDER para el trabajo de PIDERAL. Uno de esos territorios, Talamanca-Valle de la Estrella, partía de cero. Previo al trabajo de PIDERAL sólo existía en los documentos de planificación del INDER. Los otros dos territorios, Sur Alto y Sur Bajo, existían ya como tales territorios y contaba cada uno de ellos con un Grupo de Acción Local (GAT), constituidos por EXPIDER II en el periodo 2006-2008.

El trabajo realizado en Talamanca-Valle de la Estrella ha estado dirigido a la constitución del Consejo de Desarrollo Rural Territorial, siguiendo lo establecido por la Ley 9036. El Consejo de Desarrollo Rural Territorial de Talamanca-Valle de la Estrella ha sido el primer Consejo constituido bajo la Ley 9036. Está constituido por una asamblea general, un comité directivo y mesas sectoriales. Los actores locales participantes en el Consejo han formulado con el apoyo de PIDERAL el Plan Estratégico para el Desarrollo del Territorio (PEDET).

La experiencia de Talamanca- Valle de la Estrella ha sido clave para el INDER dado que le ha servido de experiencia para poder ahora extrapolar el enfoque a los 24 territorios restantes.

En el caso de Costa Rica está previsto que la articulación del PEDET de los territorios con las políticas sectoriales del gobierno central tenga lugar en los Consejos Regionales de Desarrollo Rural Territorial que contempla la Ley 9036 y que desarrolla el Decreto de Constitución de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural (decreto elaborado en el marco del apoyo de PIDERAL). Todavía no se han constituido los Consejos Regionales. PIDERAL ha contribuido con una propuesta de modelo de coordinación y articulación, pero por la falta de tiempo no se ha podido poner en práctica.

En el caso de los GAT del Sur Alto y Bajo, PIDERAL ha apoyado la realización de una auditoría organizacional de ambos GAT, así como la actualización de sus respectivos PEDET. Se ha quedado a medio camino el análisis de cómo transformar (o compatibilizar) los GAT con los nuevos Consejos Territoriales de Desarrollo Rural que tienen que conformarse en esos territorios para adaptarlos a la Ley 9036.

República Dominicana

La comisión Nacional para la ECADERT y el MA designaron Barahona como el territorio de trabajo de PIDERAL. No obstante los primeros contactos con el territorio mostraron rápidamente que se trataba de un territorio demasiado amplio, por lo que se consensó con los actores locales la identificación de dos territorios en la provincia. Barahona Norte y Barahona Sur.

En ambos territorios se ha constituido una Organización Local de Desarrollo del Territorio (OLDET), constituida por una asamblea general, un comité directivo y mesas sectoriales, y que reúnen a cientos de asociaciones locales. Las OLDET reguladas por su propio reglamento interno de funcionamiento, han formulado el Plan Estratégico de Desarrollo del Territorio (PEDET).

A nivel provincial, el gobernador de la provincia está impulsando la formulación del Plan Barahona Plan BA), como plan de desarrollo provincial. El PEDET de los dos territorios se está integrando en el Plan BA.

Al igual que en Costa Rica, no ha dado tiempo a realizar los ejercicios de articulación de los PEDET con las políticas sectoriales del gobierno central.

4.4 Valoración del diagnóstico inicial a 31 de marzo de 2014

El trabajo realizado por PIDERAL en los cuatro países hasta el momento de su interrupción, pone de manifiesto con cierta claridad que el diagnóstico inicial es correcto.

1. Los países funcionan normalmente con políticas sectoriales conducentes a la obtención de un crecimiento medio, que nada dice de la equidad, sostenibilidad, cohesión territorial y social; y con un conjunto de políticas sociales que se muestran incapaces de resolver los desequilibrios y desigualdades existentes.
2. Los países confunden (a veces con la ayuda de la cooperación internacional), los procesos de gobernabilidad, descentralización y de fortalecimiento municipal, con procesos de dinamización socioeconómica para el desarrollo de los territorios rurales.
3. En los cuatro países (Ecuador, Perú, Costa Rica y República Dominicana) se está instaurando esquemas nacionales de planificación de la inversión pública y de participación ciudadana en los mismos. Está más avanzado en Ecuador y Perú, que en Costa Rica Y República Dominicana. De hecho el grado de experiencia y madurez de esos esquemas en los cuatro países, desde más madurez y experiencia a menos, iría en el orden Ecuador, Perú, Costa Rica y República Dominicana. En el caso de Ecuador, algo menos en el de Perú, el sistema no está en fase inicial y se cuenta ya con experiencia de resultados prácticos.
4. En los cuatro países, más en Ecuador y Perú, existe una cierta esquizofrenia nacional con respecto a la descentralización. Pero una cosa es el discurso oral y escrito (documentos oficiales), y otra los comportamientos y los resultados reales. Tanto en Ecuador como en Perú existe una visión y sentimiento centralista muy acentuado en el gobierno central. Eso es así tanto en las instituciones como en los funcionarios.

5. En Ecuador y en Perú, el gobierno central se comporta ignorando en gran medida a los gobiernos regionales y provinciales, y estos a su vez ignorando a los cantonales y distritales, y estos a su vez ignorando a los parroquiales, y centros poblados, y todos ignorando a los actores locales en general.
6. Eso es perfectamente compatible con sistemas formalizados burocráticamente de participación ciudadana en la planificación de la parroquia o centro poblado, del cantón o distrito, de la provincia o región. Los planes de desarrollo parroquiales, cantonales y provinciales de Ecuador; los planes concertados de centros poblados, de los distritos y de la región en Perú; los planes de los cantones en Costa Rica y de los municipios en República dominicana, todos ellos elaborados de forma participativa por ley, están desprestigiados, son denostados, calificados como inútiles por los actores locales. Así como lo están los presupuestos participativos. La gente de base está cansada de esos sistemas. Los actores locales culpan a los alcaldes, a la provincia y al gobierno central. Los alcaldes culpan a la provincia, a la región y al gobierno central. La región critica al gobierno central. El gobierno central se comporta de forma centralizada y culpa a los de debajo de que no lo entienden.

La cooperación internacional al desarrollo no es ajena a la generación de toda esa confusión, especialmente por contribuir a confundir los procesos de fortalecimiento municipal con aquellos otros de impulso del desarrollo de los territorios rurales, e intentar promover procesos de desarrollo en los que la unidad territorial de desarrollo es el municipio, y a veces incluso centros poblados de orden menor. Ambos son necesarios, pero no deberían confundirse.

7. El problema con esos sistemas no sólo es que no funcionan por ser meramente burocráticos y económicamente inviables, sino lo peor es que “queman” el terreno. Cuando se le habla a los

actores locales de estructuras de dinamización del territorio, como pueden ser una OLDER o un GAT, interpretan que es otra instancia de participación ciudadana de las que conocen y saben que no funcionan. La reacción entonces suele ser que ya tienen de esas instancias que no funcionan y que para que quieren más.

8. En conclusión, y basando el razonamiento en lo observado fundamentalmente en Ecuador y Perú, es que los sistemas de planificación de la inversión pública y de participación ciudadana en los mismos que hay en esos países (que se construyen a partir de la base municipal), no funcionan, y como mínimo son insuficientes para generar procesos de desarrollo en los territorios rurales con la apropiación necesaria por parte de los actores locales. En Ecuador y Perú esos sistemas no están en fase inicial. Los actores locales están muy familiarizados con los planes de desarrollo distritales, cantonales y provinciales en el caso de Ecuador; y con los planes concertados de centro poblado, distrito, provincia y región en Perú; y no funcionan. Son burocráticos, poco flexibles, sin visión a largo plazo y no crean condiciones para favorecer las iniciativas privadas y de la sociedad civil. Exactamente ocurre lo mismo con los presupuestos participativos.

Costa Rica y República Dominicana están impulsando también ese tipo de enfoque con las actuaciones de MIDEPLAN y de la DGODT respectivamente, y en ambos casos con el apoyo de la cooperación internacional.

La conclusión es que el desarrollo con base municipal no tiene sentido práctico. Lo cual no significa que no haya que fortalecer a los municipios, y que las autoridades municipales no estén llamadas a ocupar el centro de la dinámica que hay que generar para desarrollar los territorios rurales. Este es un tema de gran relevancia para la cooperación internacional, que bajo el sector de gobernabilidad, dedica cuantiosos recursos al fortalecimiento

municipal, lo cual en sí mismo está bien, pero que cuando cruza el límite del fortalecimiento institucional, y pasa a querer impulsar el desarrollo desde la base municipal; entonces crea más problemas que los que resuelve.

En consecuencia, después de la fase inicial de trabajo de PIDERAL en Ecuador, Perú, Costa Rica y República Dominicana se ratificó (desde la visión de lo que estaba sucediendo en el nivel provincial y local), la idea de profundizar en tres direcciones de trabajo:

a) MTR a nivel nacional centrado en:

- Consensuar con los gobiernos nacionales una propuesta de política pública que favorezca la territorialización de las políticas sectoriales que fuese compatible y apoyase las iniciativas que estaba impulsando el gobierno en cada país.
- Definir un espacio de coordinación intersectorial e interinstitucional a nivel nacional que acoja las propuestas que vienen de las regiones o provincias y les de viabilidad presupuestaria, especialmente a los planes de desarrollo de los territorios.

b) Negociar a nivel de región (Perú), provincia (Ecuador) con las autoridades regionales o provinciales la creación de un espacio de articulación con el nivel nacional hacia arriba y con las propuestas de los territorios, hacia abajo. En el caso de Costa Rica y República Dominicana la coordinación y articulación tiene que darse con los planes regionales de desarrollo en el primer caso, y con los planes provinciales en el segundo.

La propuesta de los territorios debería responder a un doble esquema: el oficial de los planes de desarrollo

cantonales y planes concertados distritales, por un lado (más ligados a la prestación de servicios), y por otro a esquemas de favorecer las iniciativas privadas y de la sociedad civil, que si era en un espacio multi-cantonal o multi-distrital, tanto mejor.

Una vez negociado ese espacio con a nivel regional o provincial, habría que negociar con el nivel nacional las reglas de juego para que se sienten en ese mismo espacio las políticas y los programas nacionales que actuarán en el territorio por un lado, y la representación de los territorios por otro.

- c) Explorar hasta donde fuese posible el impulso de visiones territoriales. Tanto Ecuador como Costa Rica tienen experiencias en ese sentido, que no han progresado más precisamente por no estar en el marco de una política pública, y aún así han sobrevivido en el tiempo hasta hoy. La situación era más complicada en Perú, donde no hay experiencias de ese tipo. En cualquier caso era necesario intentarlo por dos motivos:
- El esquema que había de planificación e impulso basado en los municipios, no funciona
 - El potencial privado en Lamas, por ejemplo era enorme, con encadenamientos incipientes del sector agropecuario con pequeña industria transformadora y/o artesana y turismo. Esos procesos y ese potencial morirá en muchos casos por falta de contexto que los favorezca.

4.5 Resumen detallado de las actividades y funciones incluidas en la formulación original, su programación temporal y su estado final

ACTIVIDAD/FUNCIÓN	PROGRAMACIÓN INICIAL	COMENTARIOS	ESTADO FINAL
CONSULTORES			
Coordinación general	2012-2015	Ubicada en la sede central del IICA	Terminó en diciembre de 2013
Asistencia Técnica General Española (ATG)	2012-2014	Forman parte del uno de los dos resultados centrales de PIDERAL. Llevado a cabo por técnicos españoles. Comenzaron sus actividades en mayo 2012.	Terminó en diciembre de 2013
Asistencia técnica nacional universidades	2012-2013	Se establecieron contactos iniciales con universidades de los cuatro países, pero no se avanzó en el desarrollo de esos contactos hasta ver cuál sería exactamente la disponibilidad presupuestaria final	La actividad no se llevó finalmente a cabo y fue eliminada en la reformulación
Técnicos territorios	2012-2015	Forman parte del uno de los dos resultados centrales de PIDERAL. En Costa Rica y en parte en República Dominicana fueron asumidos por los países. En Ecuador y Perú tuvieron que ser asumidos por el proyecto..	Terminó en diciembre de 2013
VIAJES			
Viajes coordinación general	2012-2015	Corresponde a las tareas de coordinación en los cuatro países	Terminó en marzo de 2014
FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES			
Fortalecimiento de capacidades continental	2012	Taller inicial de PIDERAL organizado en abril de 2012	Realizado en 2012
Fortalecimiento de capacidades a nivel nacional	2012	Múltiples talleres presenciales más talleres celebrados vía skype.	Terminó en diciembre de 2013
Fortalecimiento de capacidades a nivel de los territorios	2012-2013	Forman parte del uno de los dos resultados centrales de PIDERAL.	Terminó en diciembre de 2013
TALLERES			
Talleres de coordinación regional	2012-2013	Sólo se ha celebrado el inicial. No se organizó ninguno más hasta ver cuál era exactamente la disponibilidad presupuestaria. Con ellos se perdió en gran medida el factor de visibilidad pública y el factor de difusión	La actividad no se llevó finalmente a cabo y fue eliminada en la reformulación
Talleres de coordinación nacional	2012-2013	Finalmente se coincidir con los talleres de elaboración del MTR. Con ello se perdió en gran medida el factor de visibilidad pública	La actividad no se llevó finalmente a cabo y fue eliminada en la reformulación
Compartir lecciones aprendidas	2015	Evento continental de difusión de las lecciones aprendidas, con gran proyección y visibilidad pública	Se llevó a cabo el 24 y 25 de marzo de 2014 en San José de

ACTIVIDAD/FUNCIÓN	PROGRAMACIÓN INICIAL	COMENTARIOS	ESTADO FINAL
		del proyecto y de AECID	Costa Rica con la asistencia de 100 participantes de 18 países.
Talleres elaboración MTR	2012-2014	Forman parte del uno de los dos resultados centrales de PIDERAL.	Terminó en diciembre de 2013
APOYO A TERRITORIOS			
Dinamización actores en los territorios	2012-2014	Forman parte del uno de los dos resultados centrales de PIDERAL.	Terminó en diciembre de 2013
Capital semilla en los territorios	2013-2014	Destinado a cubrir el periodo de tiempo hasta que los espacios de articulación de las políticas sectoriales están disponibles en cada país y amostrar los mecanismos de articulación	La actividad no se llevó finalmente a cabo y fue eliminada en la reformulación
Equipamiento de los equipo técnicos	2012	Destinado a dotar a los equipos técnicos en los territorios de elementos básicos de trabajo	En lo fundamental, la actividad no se llevó finalmente a cabo y fue eliminada en la reformulación
OTROS			
Evaluación externa	2015	Programada inicialmente para ser realizada en el 2015.	Se llevó a cabo en enero de 2014.
Institución Técnica de Referencia (ITR)	2012-2015	Forma parte del uno de los dos resultados centrales de PIDERAL. Llevado a cabo por UPM de Madrid. Comenzó sus actividades en marzo 2012.	Terminó en diciembre de 2013
Actividades comunes con Proterritorios y REDR	2012-2015	No se realizó a la espera de la situación presupuestaria final.	La actividad no se llevó finalmente a cabo y fue eliminada en la reformulación
Apoyo técnico IICA	2012-2014	Corresponde al apoyo que presta el personal técnico de las oficinas del IICA en cada país.	Terminó en marzo de 2014
Página WEB	2012	Esta es una actividad que no estaba presupuestada inicialmente.	Terminó en marzo de 2014
Auditoría financiera	2012-,2015	Esta es una actividad que no estaba presupuestada inicialmente, pero que la resolución de concesión exige	Se llevó a cabo en Mayo de 2014
Actividades conjuntas con otras organizaciones o países	2013-2015	Responde fundamentalmente a las actividades con países/instituciones con el estatus de asociado a PIDERAL	Terminó en diciembre de 2013

Objetivo específico 1

Impulsar la elaboración de un Marco Técnico de Referencia (MTR) para la formulación de una política pública para el desarrollo de los Territorios Rurales

Resultados esperados

Documento con el Marco Técnico de Referencia entregado al gobierno de cada país.

Actividades previstas

- 1.- Visita Inicial a países
- 2.- Contratación de la Institución técnica de Referencia (ITR)
- 3.- Fortalecimiento de capacidades nacionales
- 4.- Talleres de coordinación nacional
- 5.- Talleres elaboración MTR
- 6.- Compartir lecciones aprendidas
- 7.- Actividad de apoyo. Asistencia técnica IICA

Actividades realizadas

- 1.- Visita Inicial a países

Se realizaron durante los meses de febrero y marzo del 2011. Las oficinas del IICA en cada país fueron las encargadas de preparar la agenda de reuniones iniciales. El contenido de la visita inicial fue el mismo en cada país:

- Explicar el proyecto
- Identificar a la institución que pudiera ser contraparte de PIDERAL y la persona focal en la misma.
- Impulsar la constitución de un equipo nacional de carácter multisectorial.

- Establecer una hoja de ruta inicial para la implementación del proyecto en el país.
- Reunión con la OTC de AECID en el país

2.- Contratación de la Institución Técnica de Referencia (ITR)

La ITR institución española con probada experiencia y prestigio en el campo del desarrollo territorial rural, tanto a nivel teórico como práctico, que presta el apoyo técnico de referencia al Proyecto, así como el apoyo técnico específico requerido por el mismo, el cual organiza y coordina.

Forman parte del uno de los dos resultados centrales de PIDERAL, la elaboración del Marco Técnico de Referencia (MTR) en cada país. La tarea fue llevada a cabo por UPM de Madrid. Comenzó sus actividades en marzo 2012. Su contrato inicial terminó en marzo de 2013 y fue ampliado hasta finales del proyecto en diciembre de 2013. En la documentación final entregada del proyecto se incluye el documento de MTR de cada país.

La programación inicial de la actuación de la ITR, que en un principio estaba programada hasta el 2015, fue reprogramada en el tiempo, a medida que se tuvieron las primeras noticias sobre la no recepción de los desembolsos previstos en la resolución de concesión del proyecto.

3.- Fortalecimiento de capacidades nacionales

Esta actividad estaba destinada a crear una masa crítica de personas formadas en el enfoque de DTR que acompañaran y apoyaran la implementación de PIDERAL en cada país.

Fortalecimiento de actores nacionales y locales en temas generales de DTR y en la formulación e implementación de políticas de DTR (Ministerios de Agricultura, Secretarías Nacionales de Planificación Económica y social, Comisiones Nacionales de la ECADERT e

instituciones equivalentes). Esta capacitación estaba dirigida a representantes de todos los grupos de actores, públicos y privados, relacionados con el DRT y que tienen visibilidad a nivel nacional o subnacional: funcionarios públicos de distintos ministerios, asociaciones nacionales de municipios, asociaciones nacionales del sector privado y de la sociedad civil en general. La capacitación necesaria incluía además de temas básicos del enfoque de DTR, otra serie de aspectos como pueden ser:

- La integración de las políticas de DRT en el modelo económico y en la cadena institucional de promoción económica general de los países.
- El marco normativo y legal necesario para una política pública de DRT
- El marco financiero correspondiente.

Se quería poner las bases también, en colaboración con instituciones universitarias, para el fortalecimiento de capacidades en DTR necesarias a medio plazo.

Esta es una de las actividades que se tuvieron que reducir en su ejecución a raíz de conocer en junio de 2012 la noticia del recorte presupuestario que tendría lugar.

La estrategia seguida a partir de la reducción presupuestaria tuvo una doble línea de actuación. Por una parte se redujo la formación a aquellos actores de las distintas instituciones y niveles más directamente ligados con la implementación del proyecto en cada país. Por otro lado se hizo confluir los talleres de capacitación con los talleres de coordinación y de MTR, reduciendo así el esfuerzo presupuestario necesario, y manteniendo al mismo tiempo la focalización del proyecto en la obtención de los objetivos y productos centrales del mismo.

4.- Talleres de coordinación nacional

Este componente tenía como finalidad facilitar la coordinación de las actuaciones del proyecto en cada uno de los países en los que actúa. Hubiese sido beneficioso intercambiar experiencias y coordinar acciones a lo largo de la ejecución del proyecto. A ese fin se habían previsto dos talleres de coordinación regional. Como ya se ha comentado la estrategia seguida fue hacerlos coincidir con los talleres de fortalecimiento de capacidades y los talleres de elaboración del MTR. La coordinación entre actores locales de distintos territorios se intentó encauzar mediante el equipo nacional y el propio equipo PIDERAL.

5.- Talleres para la elaboración del Marco Técnico de Referencia (MTR)

La tarea principal de este componente consistía en brindar apoyo técnico a la elaboración de un Marco Técnico de Referencia para la Formulación de una Política Pública de DRT (o marco legislativo equivalente que tenga como principios la promoción económica, inclusión y sostenibilidad de los territorios y población rural), e identificación de la arquitectura institucional nacional, subnacional y local necesaria para integrar la Política Nacional de DTR en la promoción económica general del país, articulándola con las instituciones y programas sectoriales correspondientes. Para la elaboración del Marco Técnico de Referencia estaba programado seguir un proceso que tuvo que ser reajustado debido fundamentalmente al recorte presupuestario anunciado para el proyecto. El proceso partía de un Marco Técnico de Referencia inicial de carácter técnico que sería sometido a la validación de los grupos de actores relevantes tanto nacionales como subnacionales y locales, finalmente incorporaría las lecciones aprendidas en los trabajos realizados a nivel local y subnacional.

El gran reto de los programas de DTR en América Latina es generar impactos significativos en el empleo e ingresos agrícolas y no agrícolas

de la población rural, única manera de reducir la pobreza en el medio rural. Por tanto, los programas de DTR deben apoyar la realización de inversiones productivas con enfoque de cadena de valor y clusters en el medio rural, bien sea por parte de empresarios individuales o de organizaciones de productores o cooperativas. Para ello el programa debe establecer no solo sus propias acciones de apoyo a la realización de inversiones productivas, sino que debe definir también la forma de articulación de las Organizaciones Locales de Desarrollo Rural (OLDER) y sus acciones con la institucionalidad de promoción económica de los distintos ministerios sectoriales. Esta articulación de las OLDER y sus acciones con la cadena institucional de promoción socioeconómica general de los países es específica de las características de cada uno de ellos. Este es uno de los elementos más innovadores del proyecto PIDERAL, De hecho, en el proyecto EXPIDER I (financiación española y ejecución del BID), dado que se trabajaba en este tipo de proyectos por primera vez, hubo poco tiempo para esta componente. En general, se estaba demasiado ocupado con los procesos a nivel de territorio. En EXPIDER II se puso una piedra más en esa dirección, al asumir los gobiernos nacionales la responsabilidad de la ejecución del proyecto. No obstante en EXPIDER II tampoco hubo una gestión planificada y consensuada desde el principio de ese aspecto. La gestión explícita y desde el principio de la articulación de las OLDER con la cadena institucional de promoción socioeconómica general del país y con la corriente de financiación propia de las políticas públicas es uno de los pilares del proyecto PIDERAL.

El número de talleres realizados han sido:

- Taller de lanzamiento de PIDERAL: 18 países asistentes con 90 participantes.
- Ecuador: Cinco talleres con la ITR y cuatro más internos del equipo nacional del que forma parte la asistencia técnica del IICA. Participantes en total 70 personas

- Perú: Seis talleres con la ITR. Participantes en total 100 personas
- Costa Rica: Seis talleres con la ITR. Participantes en total 80 personas
- República Dominicana: Siete talleres con la ITR. Participantes en total 150 personas

7.-Actividad de apoyo. Asistencia técnica IICA

El IICA además de haber sido la institución ejecutora de PIDERAL, le ha prestado al proyecto asistencia técnica en cada país. De hecho PIDERAL actúa en el marco de las representaciones del IICA en los países. En cada país se cuenta con un especialista local, y uno regional para los países de la CAN y otro para los países del SICA. Aunque han existido diferencias entre países, la asistencia técnica del IICA ha apoyado al coordinador general, a la ITR y a la ATG en su trabajo a nivel nacional y en los territorios, participando en todas las actividades que se han llevado a cabo.

Objetivos específicos 2

Fortalecer la capacidad de los actores locales de los territorios rurales para gestionar su propio territorio (fortaleciendo así la gobernanza local)

Resultados esperados

Ocho Organizaciones Locales de Desarrollo (OLDET) constituidas o fortalecidas

Ocho Planes Estratégicos de Desarrollo (PEDET) formulados o fortalecidos

Actividades previstas

1.-Contratación de la Asistencia Técnica General Española (ATG)

2.-Identificación de los territorios en los que actuará PIDERAL

3.-Constitución de los equipos técnicos de los territorios

4.-Fortalecimiento de capacidades en los territorios

5.-Dinamización de los actores en los territorios

6.-Capital semilla

7.-Equipamiento de los equipos técnicos en los territorios

8.-Actividad de apoyo. Asistencia técnica IICA

Actividades realizadas

1.-Contratación de la Asistencia Técnica General Española (ATG)

El proyecto tiene el enfoque del Desarrollo de los Territorios Rurales basado en la OLDET (Organización Local de Desarrollo Rural) y el PEDET (Plan Estratégico de Desarrollo del Territorio). Para la gestión del proyecto se creó una “task force” que conoce bien ese enfoque en la práctica. Proyectos y experiencias anteriores (EXPIDER I y II) demostraron que las OLDET y los PEDET son fórmulas aceptadas por los responsables del Desarrollo Rural en los países y por los actores locales, y que presentan más ventajas que inconvenientes frente a otras fórmulas menos institucionalizadas y formales. La labor de diseño e implementación de los procesos de base del DTR en los territorios de actuación, requieren asistencia técnica adecuada, para lo cual se ha contado con el apoyo de equipos técnicos españoles con experiencia en EXPIDER I y EXPIDER II principalmente. La asistencia técnica general, además de haber contribuido al fortalecimiento de capacidades puntualmente, ha compartido con la asistencia técnica nacional y con el equipo técnico nacional el proceso continuo de implantación del proyecto en los territorios. La asistencia técnica general ha actuado prestando el apoyo a la asistencia técnica nacional y al equipo técnico

nacional. El equipo técnico nacional, la asistencia técnica nacional y los equipos técnicos de las OLDET o equivalentes son los que han gestionado las acciones en la realidad.

Las ATG de Costa Rica, Ecuador, y República Dominicana¹³ comenzaron su trabajo en junio de 2012, y han realizado una media de diez misiones a territorio. Su contrato inicial terminó en junio de 2013 y fue necesario ampliarlo hasta finales del proyecto en diciembre de 2013. La ATG de Perú¹⁴ comenzó sus actividades en Octubre de 2012 y ha realizado el mismo número de misiones a territorio.

2.-Identificación de los territorios en los que ha actuado PIDERAL

Aunque el trabajo en los territorios no es, en sí mismo, un elemento central de PIDERAL¹⁵, si lo es la articulación de los mismos y las propuestas de desarrollo consensuadas por sus actores, con las políticas sectoriales que provienen del gobierno central y de los gobiernos subnacionales. Para poder realizar en la práctica esas tareas de articulación era necesario contar con territorios reales en cada país. Los territorios designados ya han sido presentados en el punto 2.3 página 24.

3.-Constitución de los equipos técnicos de los territorios

Excepto en el territorio de la provincia de Chimborazo en Ecuador, en todos los demás casos se conformaron y han trabajado los equipos técnicos de Territorio.

Ecuador

¹³ La tarea de ATG de Costa Rica ha sido desempeñada por DEVALAR. La de República Dominicana, por el GDR GUADALTEBA y la de Ecuador por la Fundación ETEA para el Desarrollo.

¹⁴ Las funciones de ATG en Perú las ha desempeñado el consultor Mauro Cid Faílde.

¹⁵ Los procesos de territorio ya han quedado suficientemente registrados en términos prácticos en los trabajos de EXPIDER I, EXPIDER II, ECADERT y Territorios de Ciudadanía y Territorios de Identidad en Brasil.

En el territorio de la provincia de Manabí cada uno de los tres gobiernos cantonales asignó un técnico para trabajar con la ATG. Adicionalmente PIDERAL asignó un técnico propio (con residencia en el territorio) a partir de enero de 2013, para fortalecer la coordinación con la ATG y la asistencia técnica del IICA.

Ya se ha mencionado que en la provincia de Chimborazo no se consiguió que el gobierno provincial y/o los gobiernos cantonales asignaran técnicos propios de forma continua, habiendo operado sólo el técnico facilitado por PIDERAL.

Perú

Tanto en el territorio de la provincia de Ayabaca, como en la de Lamas todos los distritos asignaron un técnico como punto focal del distrito en su relación con PIDERAL. Además PIDERAL asignó desde agosto de 2012 un técnico propio en cada territorio (con residencia en el territorio), que han actuado de facilitadores territoriales y de coordinación con la ATG y la asistencia técnica del IICA.

La oficina de FONCODES encada una de las dos provincias y sus técnicos facilitaron soporte logístico a PIDERAL.

Costa Rica

El Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), futuro INDER, y el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PDR) del MAG, aportaron el equipo técnico y el apoyo logístico en el Territorio de Talamanca Valle de la Estrella. Los GAT del Sur parte Alta y GAT Sur Parte Baja contaban ya con su propia estructura técnica.

República Dominicana

Gracias al convenio firmado entre PRODESUR y PIDERAL, PRODESUR facilitó todo el apoyo técnico y logístico a PIDERAL desde diciembre 2012. PRODESUR asignó un técnico por municipio en cada uno de los

dos territorios para trabajar con PIDERAL. Finalmente PIDERAL aportó un técnico propio (con residencia en el territorio), que ha actuado de facilitador territorial y de coordinación con la ATG y la asistencia técnica del IICA.

4.- y 5.- Fortalecimiento de capacidades en los territorios y Dinamización de los actores en los territorios

Estas dos actividades se fusionaron en el tiempo para ahorrar costes. No ha sido lo mismo que llevarlas a cabo independientemente, pero no quedó más remedio, si se quería tener una estrategia viable de readaptación del proyecto a las nuevas circunstancias presupuestarias, en la que se intentase alcanzar el mayor nivel de logro posible de los productos centrales de PIDERAL.

En todos los casos se realizaron todas las misiones a territorio que fue posible y se llevaron a cabo los procesos de dinamización de actores, encaminados a la constitución de una OLDET, o fortalecimiento de la institucionalidad local existente que pudiese ejercer un papel semejante.

Estos procesos de territorio son los que se han visto más afectados por el recorte presupuestario de PIDERAL, no sólo por los efectos directos de la reducción de presupuesto en sí misma, sino por las implicaciones en tiempo que la misma tiene. Los procesos de dinamización de un territorio, el empoderamiento de los actores locales, el proceso de consenso sobre la dirección de desarrollo, son procesos lentos que requieren un periodo de maduración mínimo para que arraiguen y sean efectivos. De ahí la importancia que se le dio en la reformulación de PIDERAL propuesta a AECID a la mayor prolongación en el tiempo que fuese posible a la realización de este tipo de actividades (diciembre 2013 en la propuesta presentada en su momento).

La respuesta encontrada en los actores locales de los territorios a la propuesta de actuación de PIDERAL fue siempre notable, con más de

cientos de personas asistiendo a los talleres convocados en Costa Rica y República Dominicana y más de 70 en los de Ecuador y Perú.

7.-Equipamiento de los equipos técnicos en los territorios

Sólo se hizo uso muy limitado de esta partida en Perú y Ecuador para dotar a los técnicos contratados de una computadora y una cámara fotográfica. La idea fue no usar más este presupuesto en aras a utilizarlo en la reformulación para hacer posible la concentración en los trabajos directamente relacionados con los productos principales.

8.-Actividad de apoyo. Asistencia técnica IICA

Actividad común al objetivo 1 y ya comentada

Objetivos específicos 3

Articular los PEDET de los territorios con las políticas sectoriales del gobierno central y de los gobiernos subnacionales, identificando para ellos espacios institucionales subnacionales.

Resultados esperados

Espacios institucionales identificados a nivel subnacional y las reglas de juego que deben operar en los mismos.

Un aspecto fundamental en la formulación de una política pública para el desarrollo de los territorios rurales es la institucionalización de los espacios subnacionales de articulación de las propuestas de desarrollo que provienen de los actores de los territorios, con las políticas sectoriales del gobierno central y subregional. La organización práctica de este tipo de articulación presenta varias dificultades:

- Se requiere identificar los espacios institucionales donde se llevaría a cabo y las reglas de juego que los regularían

- Se requiere igualmente inducir la actitud práctica de sentarse en esos espacios a consensuar las acciones que unos y otros llevarán a cabo.

Esta labor de articulación parecería lógico que en los países con gobiernos subnacionales, como es el caso de Ecuador y Perú, fuese en el marco institucional de estos gobiernos subnacionales donde se llevase a cabo la articulación. A ese respecto se ha trabajado con los gobiernos regionales de San Martín y Piura en el caso de Perú, y con el Gobierno Provincial de Manabí en el caso de Ecuador. Se empezó a trabajar pero no se ha concluido esa labor en la provincia de Chimborazo.

En los países como Costa Rica y República Dominicana donde no existen de hecho gobiernos subnacionales¹⁶, la articulación se ha planteado a nivel de los planes regionales de desarrollo en el caso de Costa Rica y el Plan Barahona en el caso de República Dominicana. Estos planes regionales y provincial de desarrollo no existen todavía, por lo que el ejercicio de articulación no ha podido ponerse en marcha en este caso.

Actividades previstas

- 1.-Contratación de la Institución técnica de Referencia (ITR)
- 2.-Fortalecimiento de capacidades nacionales
- 3.- Talleres de coordinación nacional
- 4.- Talleres elaboración MTR
- 5.- Compartir lecciones aprendidas

Actividades realizadas

- 1.-Fortalecimiento de capacidades nacionales.

¹⁶ En el caso de República dominicana existen los gobiernos provinciales pero su funcionalidad es principalmente de carácter político.

Común al objetivo 1. Actividad ya comentada

2.- Talleres de coordinación nacional

Común al objetivo 1. Actividad ya comentada

3.- Talleres elaboración MTR

Común al objetivo 1. Actividad ya comentada

4.- Compartir lecciones aprendidas

Común al objetivo 1. Actividad ya comentada

Objetivos específicos 4

Compartir las lecciones aprendidas en el proyecto con otros países del continente.

Resultado esperado

Documento de lecciones aprendidas

Taller continental para difundir lecciones aprendidas

Actividades previstas

1.-Elaboración del documento de lecciones aprendidas

La circunstancia de reducción de tiempo y presupuesto ha afectado la realización del proyecto considerablemente a pesar de los múltiples esfuerzos llevados a cabo por el Coordinador General y los equipos técnicos para concentrar los esfuerzos en los objetivos y productos principales de PIDERAL. Uno de los aspectos más afectados ha sido precisamente el de lecciones aprendidas, dado que no todos los procesos se han podido llevar hasta el final inicialmente previsto en

todos los países. No obstante, sí se ha podido avanzar en varias direcciones que se comentan en el documento presentado en el Taller de difusión de las lecciones aprendidas de PIDERAL, celebrado en San José de Costa Rica el 24 y 25 de marzo de 2014.

Una vez evaluadas la actuación en los cuatro países (hasta donde fue posible llegar en cada uno de ellos), se llevó a cabo un análisis comparado de su desarrollo, sus limitaciones y sus resultados. El objetivo final ha sido identificar buenas prácticas de desarrollo territorial rural en el nivel regional, sub-regional y nacional. Las lecciones se han aprendido con respecto a cómo integrar las políticas públicas de DTR con la institucionalidad de promoción económica general de los países (políticas macroeconómicas y sectoriales), en países con distinto grado de desarrollo y políticas de promoción económica, distinta organización de la administración del Estado y distinto grado de descentralización. Como hacer esa integración es vital para el futuro del DTR en los países en desarrollo.

El proyecto no renunció a seguir aprendiendo lecciones a nivel local, pero se consideró desde la formulación que no era el nivel prioritario en esta ocasión, ya que sobre el proceso de dinamización de territorios se contaba ya con un notable bagaje de experiencias anteriores (que fueron tenidas en cuenta a la hora de planificar y ejecutar las acciones a nivel de los territorios rurales).

Este componente esencial ha requerido la preparación de documentos técnicos y su discusión en un taller regional final. El documento de lecciones aprendidas forma parte de la documentación final entregada por el IICA a AECID en el expediente de justificación de la subvención.¹⁷

¹⁷ El documento de lecciones aprendidas aparece con el título “Balance del Desarrollo del Proyecto PIDERAL”.

2.-Organización del taller continental para la difusión de las lecciones aprendidas.

Celebrado el 24 y 25 de marzo de 2014 en San José de Costa Rica, con la asistencia de 100 participantes de 18 países. Se discutió el documento sobre las lecciones aprendidas de las actuaciones llevadas a cabo en el marco del Proyecto hasta ese momento, y se contrastaron con los resultados de otras experiencias de desarrollo rural en América Latina y en Europa. Con posterioridad al taller, se incorporaron algunas modificaciones dando lugar al informe final sobre buenas prácticas en la formulación de políticas de DTR, que constituye unos de los principales resultados del Proyecto y que permitirá mejorar la efectividad de los futuros programas de desarrollo rural. El documento integra las principales recomendaciones para los donantes y las agencias nacionales, regionales e internacionales promotoras del desarrollo rural en la región.

Actividades realizadas

Tanto la elaboración del documento de lecciones aprendidas, como la organización del taller continental para la difusión de las lecciones aprendidas han tenido lugar en la fase final del proyecto.

El taller continental tuvo lugar en marzo de 2014, y el documento de lecciones aprendidas se redactó a finales de 2013, como indicado en la propuesta de reformulación presentada a AECID.

4.6 Estado final¹⁸ del proyecto en relación a los objetivos y productos centrales del mismo

La tabla siguiente resume el estado hasta el que ha sido posible llevar el proyecto en relación a los objetivos, productos centrales del mismo y los recursos disponibles.

Objetivo	Productos/Indicadores	APRECIACION GLOBAL DE RESULTADOS OBTENIDOS
<p>1.-Fortalecer la capacidad de los gobiernos de los cuatro países para formular políticas públicas destinadas a impulsar el desarrollo de los territorios rurales</p> <p>Impulsar la elaboración de un Marco Técnico de Referencia (MTR) para la formulación de una política pública para el desarrollo de los Territorios Rurales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programas y estrategias nacionales de desarrollo rural adoptan el enfoque territorial rural. • 4 Marcos Técnicos de Referencia para la formulación de una Política Pública de DTR (o legislación equivalente) elaborados • Al menos dos proyectos con el enfoque territorial rural considerados por otros países de AL o por Instituciones Internacionales.. 	<p>Los cuatro países en los que ha actuado PIDERAL directamente están trabajando en políticas que implican el enfoque territorial. Ecuador, Costa Rica y República Dominicana lo están haciendo tanto a nivel nacional como de los territorios rurales piloto. Perú, en estos momentos sólo lo hace a nivel de las regiones y territorios piloto</p> <p>En los cuatro países se ha elaborado el Marco Técnico de Referencia para la formulación de una Política Pública para el DTR</p> <p>Honduras y Paraguay solicitaron oficialmente ser países asociados a PIDERAL.</p> <p>Guatemala ha solicitado apoyo del PATyBR del IICA, en el que estaba ubicado PIDERAL, para orientar la institucionalidad del DRT en el país.</p>

¹⁸ Se refiere al estado del proyecto a marzo de 2014, que es cuando se interrumpió finalmente la ejecución del mismo.

Objetivo	Productos/Indicadores	APRECIACION GLOBAL DE RESULTADOS OBTENIDOS
<p>2.- Fortalecer la capacidad de los actores locales de los territorios rurales para gestionar su propio territorio (fortaleciendo así la gobernanza local)</p> <p>3.- Articular los PEDET de los territorios con las políticas sectoriales del gobierno central y de los gobiernos subnacionales, identificando para ellos espacios institucionales subnacionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 8 Organizaciones Locales para el Desarrollo Rural (OLDET) fortalecidas o constituidas. • 8 Planes Estratégicos de Desarrollo (PEDET) en los territorios rurales elaborados y en proceso de implementación. • 4 modelos de articulación institucional de las políticas de DRT en el cadena institucional de promoción socioeconómica general de los países 	<p>8 OLDET han sido constituidas o fortalecidas: 2 en Perú; 1 en Ecuador; 3 en Costa Rica y 2 en República Dominicana.</p> <p>8 PEDET (o documentos de propuestas de corto plazo para la articulación) han sido elaborados: 1 documento de demandas de corto plazo en Ecuador; 2 documentos de demandas de corto plazo en Perú; 3 PEDET en Costa Rica; 2 PEDET en República Dominicana</p> <p>Se ha trabajado con los gobiernos subnacionales de San Martín y Piura en Perú y con el gobierno provincial de Manabí en Ecuador, y se ha identificado el modelo de articulación institucional de los territorios rurales con las políticas sectoriales. Se han identificado y propuesto los espacios para articular los planes de los territorios con los planes regionales en Costa Rica y con el Plan Barahona en República Dominicana.</p>
<p>4.-Compartir lecciones aprendidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Eventos continentales de coordinación • Documento Lecciones Aprendidas de Desarrollo Rural publicado • Taller continental de lecciones aprendidas 	<p>No se han realizado debido a las restricciones presupuestarias.¹⁹</p> <p>Se llevó a cabo el 24 y 25 de marzo de 2014 en Costa Rica con la asistencia de 100 participantes de 18 países.</p>

4.7 Breve resumen de qué se ha hecho en el proyecto y qué ha quedado por hacer a marzo de 2014

La implementación del proyecto comenzó en Enero de 2012 y para finales de ese año se habían ejecutado ya varias actividades contempladas en el documento inicial de formulación, como eran:

¹⁹ La reformulación correspondiente del proyecto fue presentada junto al informe anual del 2012.

- Ronda inicial de visitas a cada uno de los cuatro países propuestos para la actuación del proyecto
- Incorporación de la Institución Técnica de Referencia (ITR)
- Incorporación de la Asistencia Técnica General española (ATG)
- Taller continental de capacitación y presentación del proyecto. Celebrado en San José de Costa Rica en abril de 2012, con la asistencia de representantes de 18 países.
- Primer Taller Nacional de PIDERAL en cada uno de los cuatro países. Talleres a los que asistieron todas las instituciones relacionadas con el mundo rural.
- Designación de los territorios en los que actuaría PIDERAL: Ayabaca y Lamas en Perú; Chimborazo y Manabí en Ecuador; Talamanca y Valle de la Estrella y los GAT Sur Alto y Bajo en Costa Rica; y la provincia de Barahona en República Dominicana.
- Gira inicial a los territorios potenciales en cada país
- Designación de la contraparte institucional de PIDERAL en cada país: Ministerio de Agricultura y la Comisión Intersectorial para el Buen Vivir Rural en Ecuador; el Ministerio para el Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y FONCODES en Perú; La Comisión Nacional para la ECADERT en República Dominicana; y la Comisión Nacional Consultiva para la Gestión del Desarrollo Rural Territorial y el IDA en Costa Rica.
- Designación del equipo nacional que trabajaría con PIDERAL en cada país. Tanto en la elaboración del MTR, como en los territorios concretos en los que actuará el proyecto
- Primer y segundo taller para la elaboración del MTR en Costa Rica, Perú, Ecuador y República Dominicana
- Primera y segunda misión de trabajo con los actores locales en Costa Rica, Ecuador, Perú y República Dominicana

Posteriormente y una vez aprobada oficialmente a principios del 2013 la reformulación del proyecto se llevó a cabo:

- Elaboración del MTR en los cuatro países.
- Talleres de presentación del documento de MTR en los cuatro países.
- Propuesta del modelo de articulación de las demandas de los territorios con las políticas sectoriales, en los cuatro países.
- Talleres de discusión del modelo de coordinación y articulación en Ecuador y Perú.
- Organización de los actores locales (OLDET) en los territorios de Barahona Sur y Barahona Norte en República Dominicana; Talamanca-Valle de la Estrella y Sur Alto y Bajo en Costa Rica; Mancomunidad del Señor Cautivo en Ayabaca y corredor del café en Lamas en Perú; Micro-región Centro Sur en Manabi en Ecuador.
- Formulación del Plan Estratégico del Territorio (PEDET) en los territorios de República Dominicana y Costa Rica; y de los documentos de demandas a corto plazo en los territorios de Perú y Ecuador.
- Ejercicio de simulación real del modelo de coordinación y articulación en Manabí en Ecuador y Ayabaca y Lamas en Perú. En Costa Rica y República Dominicana al no contar con gobiernos subnacionales intermedios la coordinación y articulación solo es posible en espacios institucionales aún no existentes, propuestos en el documento de MTR.
- Taller de difusión de lecciones aprendidas, celebrado en San José el 24 y 25 de marzo de 2012.

No obstante la labor realizada, con carácter general al proyecto le ha faltado tiempo en los cuatro países para alcanzar sus objetivos. Esa falta de tiempo, o expresado de otra manera, la terminación prematura del proyecto fue puesta de manifiesto reiteradamente por parte de numerosos participantes de distintos países en el taller de lecciones aprendidas.

En particular el recorte presupuestario ha repercutido negativamente en diversos aspectos que forman parte de una política pública para el DRT:

- a) Poder apoyar a los territorios en el tiempo intermedio hasta poner en marcha los espacios y mecanismos de coordinación y articulación.
- b) Haber ejemplificado en la práctica que son y cómo funcionan los espacios y mecanismos de coordinación y articulación

Por países, el recorte presupuestario y temporal ha tenido efectos negativos en los siguientes aspectos:

Costa Rica:

- c) Apoyar al MAG en la formulación e implementación del decreto de política pública para el DTR.
- d) Apoyar al INDER en la puesta en marcha de los Consejos Regionales de Desarrollo Rural
- e) Apoyar a MIDEPLAN en cómo integrar los Planes De Desarrollo Rural Territorial y los Planes Regionales de Desarrollo Rural con los Planes Regionales de Desarrollo y con el Plan Nacional de Desarrollo.

Todo ello son elementos que forman parte de la política pública para el DRT en ese país.

República Dominicana:

- f) Apoyar al MA en la socialización política de la Estrategia Dominicana de Desarrollo Rural Territorial (EDDERT) y del Primer Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial (PNDERT).
- g) Apoyar al MA en la validación regional de EDDERT y PNDERT
- h) Apoyar al MA en la extensión de la experiencia de Barahona a los territorios afines de Azua y San Juan.

- i) Apoyar al Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPYD) en la puesta en marcha de los espacios de coordinación y articulación previstos en EDDERT.

Todo ello son elementos que forman parte de la política pública para el DRT en ese país.

Ecuador:

- j) Apoyar al gobierno a aclarar la relación de la Comisión Interinstitucional para el BVR con las vicepresidencias responsables de la Estrategia de Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP) y de la Estrategia de Erradicación de la Pobreza (ENEP)
- k) Apoyar a la vicepresidencia responsable de la ENCMP en la territorialización de la misma.
- l) Apoyar a la vicepresidencia responsable de la ENEP en la territorialización de la misma.
- m) Apoyar al Consejo Nacional de Gobiernos Provinciales de Ecuador (CONGOPE) en sus esfuerzos por articular competencias con el gobierno central.
- n) Consolidar la experiencia de Manabí y extenderla a otros territorios de la provincia
- o) Acabar de impulsar la organización de los actores locales en el territorio de Colta-Guamote.

Todo ello son elementos que necesarios para aclarar el contenido de una política pública para el DRT en ese país.

Perú:

- p) Renovar la interlocución a nivel nacional sobre el DRT con el MIDIS y el MINAGRI.
- q) Fortalecer la relación con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales de Perú como vía para fortalecer la interlocución sobre DRT a nivel nacional.

- r) Apoyar a los gobiernos regionales de Piura y San Martín en la implementación de los espacios institucionales de coordinación y articulación.

Todo ello son elementos necesarios para clarificar el contenido de una política pública para el DRT en ese país.

4.8 Resumen detallado de PIDERAL por países

En el anexo 1 se incluye un resumen detallado de la actuación de PIDERAL en cada uno de los cuatro países. Dicho resumen facilita para cada país una visión global de lo acontecido en la implementación de PIDERAL. No obstante, dado que alguna de la información contenida en esos resúmenes por países resultaba repetitiva con información incluida en apartados anteriores del informe, se ha optado por ubicarlos en un anexo.

4.9 Componente de Coordinación Continental

En el marco de esta actividad estaba pensado haber realizado cuatro talleres continentales, con gran visibilidad e impacto para AECID y PIDERAL:

- Taller de lanzamiento del proyecto, que tuvo lugar en abril de 2012 en San José de Costa Rica, con la asistencia de representaciones de 18 países.
- Taller de coordinación continental en 2013 a realizar en Ecuador
- Taller de coordinación continental a realizar en el 2014 en República Dominicana
- Taller de lecciones aprendidas a realizar en Perú en 2015.

Los dos únicos talleres que finalmente se han realizado han sido el de taller de lanzamiento (abril de 2012) y el de lecciones aprendidas (marzo de 2013, en vez de en 2015).

5. Recursos

5.1. Recursos Humanos

El equipo de técnicos que ha trabajado directamente en PIDERAL aparece en el cuadro siguiente.

País	Coordinador General	ITR	ATG	Asistencia Técnica IICA	Equipo Técnico Territorios	
					Aportados por PIDERAL	Aportación Local
Sede Central IICA (San José de Costa Rica)	1			2		2
Ecuador		1	2	2	2	5
Perú		1	1	2	2	15
Costa Rica		1	2	1		6
República Dominicana		1	1	1	1	13

5.2. Resumen de Ejecución Presupuestaria

Ya se ha comentado que la evolución de la ejecución presupuestaria del proyecto no es el resultado de la ejecución planificada inicialmente, sino de la reformulación realizada en enero de 2013. El cuadro de ejecución financiera que sigue es el resultado de esa reformulación.

DESEMBOLSO INICIAL	22 DE NOVIEMBRE DE 2011	% DEL DESEMBOLSO INICIAL EJECUTADO A 22 DE NOVIEMBRE DE 2012

En euros	1.500.000	100%
En dólares	2.022.000	100%

6. Algunas dificultades encontradas en la ejecución de PIDERAL

La mayor dificultad encontrada en la ejecución del proyecto fue el hecho de recibir la totalidad de los fondos previstos en la resolución de concesión. A pesar de la cautela y prudencia con la que el IICA, coordinador general, la ITR y las ATG han manejado la situación, ese hecho ha dificultado la ejecución del proyecto considerablemente. Por ejemplo en las relaciones con los actores locales y otras instituciones como las universidades, a los que ya se les había facilitado una información sobre el proyecto, y se habían establecido algunos acuerdos, para sólo dos meses después tener que corregir la información facilitada y los acuerdos adoptados. Esta circunstancia además de afectar a las relaciones con terceros, ha dificultado igualmente la gestión del proyecto, al no poder ir ejecutando las actividades según la planificación inicial, procurando que ello no afectase al trabajo directamente ligado a los objetivos y productos centrales del mismo.

En un plano más técnico hay algunos puntos que de una u otra forma se han tratado en las páginas anteriores de este informe como dificultades encontradas en la ejecución del proyecto, y que ahora simplemente se enumeran:

- La agenda política no siempre coincide con las agendas técnicas
- La multiplicidad de instituciones y actores implicados en el proyecto
- La gran diferencia de puntos de vista sobre el desarrollo de los territorios rurales de la que partían los distintos actores implicados en el proyecto
- Los sistemas nacionales de planificación de la inversión pública y su base municipal

- El cansancio de los actores locales con los sistemas de participación
- Los continuos cambios de gobierno
- Los continuos cambios de ministros
- El carácter centralista de los gobiernos
- La debilidad institucional en algunos casos
- La falta de coordinación y articulación vertical y horizontal
- Los plazos de tiempo de las agendas políticas frente a los plazos de tiempo de los procesos de desarrollo
- La no posibilidad de mostrar en terreno como funcional las políticas de DTR y las organizaciones de los actores locales (OLDET)

7. Algunas reflexiones y conclusiones consecuencia de PIDERAL

Un tratamiento detallado del balance y lecciones aprendidas de PIDERAL se encuentra en el documento “Balance del Desarrollo del Proyecto PIDERAL”, que forma parte del expediente de justificación de la subvención recibida. En este informe se enumeran a título de resumen los aspectos más destacados.

I. En relación al contexto actual del desarrollo de los territorios rurales

1. Una observación empírica

A pesar del notable y sostenido crecimiento económico de muchos países de América Latina y el Caribe en las últimas décadas, éste solo se ha difundido de forma limitada en los territorios rurales, especialmente en los más pobres, de modo que las brechas territoriales no se han reducido. Al mismo tiempo persisten fuertes diferencias en la incidencia de la pobreza entre las áreas rurales y urbanas.

Esto en sí mismo ya es una llamada de atención importante para todos los esfuerzos que los gobiernos de los países y las agencias internacionales de desarrollo han llevado a cabo en el pasado. La buena macroeconomía y la existencia de políticas sectoriales parecen influir en el crecimiento medio, pero no garantizan un crecimiento inclusivo, por lo tanto no garantizan la inclusión, ni la reducción de la pobreza de forma significativa.

2. Un malentendido que es necesario aclarar

En algunos ámbitos institucionales se confunde la concepción del Desarrollo Rural como sector ligado fundamentalmente aunque no únicamente a lo agropecuario. El Desarrollo Rural Territorial (DRT) o Desarrollo de los Territorios Rurales como enfoque y sistema de gobernanza para una transformación institucional, social y económica en los territorios significa una profundización de la democracia. Representa una vía de democratización del desarrollo.

3. En desarrollo no basta con relaciones positivas. Se requiere también relaciones eficaces

Para que una política sectorial o temática (incluida la agropecuaria) sea efectiva requiere que el diagnóstico de la situación sea correcto y que su implementación sea eficaz. Tanto el diagnóstico como la implementación están directamente relacionados con los territorios rurales.

4. El fortalecimiento municipal no es suficiente

La prestación de determinados servicios, la promoción socioeconómica y la implicación de los actores locales requieren ámbitos territoriales que van más allá del municipio y generalmente menores que una provincia o departamento. Los sistemas de planificación del desarrollo exclusivamente con base municipal resultan insuficientes.

5. Actores locales organizados y una visión consensuada del desarrollo del territorio incrementa la eficacia

En la promoción del desarrollo y en la implementación de las políticas sectoriales, representa una gran ventaja contar con unos actores locales organizados en una Organización Local de Desarrollo del Territorio (OLDET) y a su vez organizada en mesas sectoriales o temáticas.

- Se simplifican los esfuerzos de diagnóstico y acción sobre un territorio y su población, aumentando la eficacia de las acciones sectoriales.
- Se actúa en el marco de un diagnóstico común del territorio
- Se cuenta con la implicación de los actores locales

6. Necesidad de coordinación de las políticas sectoriales

En la mayoría de los casos, las políticas sectoriales suelen actuar focalizando desde arriba a su población objetivo - población normalmente dispersa en el territorio y frecuentemente desorganizada - . Actúan con sus propios medios, desconectada de otras políticas y frecuentemente con delimitaciones territoriales diferentes unas de otras. Esa forma de proceder reduce la eficacia en la implementación de las políticas sectoriales, incluida la agropecuaria.

7. Son los estados y los gobiernos quienes desarrollan los países.

La verdadera sostenibilidad de los procesos de desarrollo de los territorios rurales proviene de la articulación de sus procesos de desarrollo con las políticas sectoriales de los gobiernos centrales y subnacionales. Sin articulación no hay sostenibilidad de los procesos de desarrollo de los territorios. La articulación requiere de institucionalidad específica para esa función. La articulación de

los procesos de desarrollo de los territorios con las políticas sectoriales suele ser a nivel provincial, departamental o regional.

II. En relación con la formulación de una política pública para el DRT

A pesar de que PIDERAL no ha cumplido el periodo completo de 42 meses para el que fue programado, debido a la interrupción de la financiación como consecuencia de la crisis económica, la experiencia alcanzada apunta claramente en ciertas direcciones con respecto a la formulación de una política pública por parte de los gobiernos que incorpore a los territorios rurales a la dinámica general de desarrollo de los países en mejores condiciones de equidad. Algunas de esas direcciones serían las siguientes:

- Una política pública para el DRT es posible, aunque se presentan dificultades técnicas, administrativas y políticas.
- La voluntad política es el factor más crítico
- A pesar de tiempo transcurrido, todavía hoy se requiere alcanzar una convergencia conceptual sobre los aspectos clave del DRT
- Existen distintas puertas de entrada a la hora de impulsar la formulación de una política pública para el DRT: a) Directamente, como ha sido el intento de PIDERAL; b) Desde una actuación sectorial.
- Parece haber ventaja en adoptar un enfoque al DRT formal conocido, en vez de intentar diseñar un sistema ad-hoc.

III. En relación a AECID

Para incrementar la eficacia de las actuaciones en desarrollo e incluso las de las políticas sectoriales, incluida la agropecuaria, adoptar el enfoque territorial, bien apoyando directamente la formulación de una política pública para el DTR, o al menos adoptándolo en las actuaciones sectoriales, lo que implica:

- Actuar en el marco de una política pública sectorial

- Organizar a los actores sectoriales en los territorios
- Articular las propuestas de los territorios con la política sectorial.

ANEXOS

Anexo I: Resumen detallado de PIDERAL por países

1. PERÚ

NIVEL NACIONAL:

La dificultad mayor ha sido la falta de un liderazgo claro del DRT por parte del gobierno de Perú. Las buenas relaciones con la ministra del MIDIS en el momento de iniciarse la ejecución de PIDERAL y el hecho de que ese ministerio de reciente creación es más bien de carácter horizontal y no sectorial y con un claro mandato de rectoría de la política de desarrollo e inclusión social, dentro de la cual se integraría la política de DRT, y de articulación de políticas asociadas al desarrollo e inclusión social, llevó a elegir el MIDIS como contra parte de PIDERAL en Perú, pero ese ministerio no ha ejercido un liderazgo efectivo del DRT y tampoco lo ha hecho el MINAG (actualmente Ministerio de Agricultura y riego-MAR).

Como consecuencia de lo anterior y de la inestabilidad política, con continuos cambios de gobierno y giro políticos del Presidente desde una agenda más social y progresista hacia una agenda cada vez más económica, neoliberal y tecnocrática debido a la visión pragmática y resultadista del presidente, el proyecto PIDERAL ha pasado por distintas fases para adaptar el modelo de DRT de PIDERAL a las estrategia y agenda política del gobierno. Primero fue la Estrategia Crecer para Incluir, el P-20 y el SINADIS (Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social), después fue la actualización y recuperación de la Estrategia nacional de Desarrollo Rural de 2004, después y ante la tarea ingente que suponía actualizar una estrategia tan desfasada como la ENDR se pasó de nuevo al SINADIS, y finalmente a desarrollar los lineamientos del Eje 4 Inclusión Económica de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer aprobada en mayo de 2013, lo que ha supuesto una limitación para el documento de PIDERAL, pues el enfoque del DRT es mucho más amplio que el del Eje 4 Inclusión económica, tal como quedó de manifiesto y expresaron representantes de MAR y FONCODES en el taller final de 23 de octubre de 2013.

La falta de liderazgo del DRT en Perú, el DRT ha quedado en tierra de nadie por qué no es del MAR, pero tampoco lo ha asumido el MIDIS, y de compromiso del MIDIS con PIDERAL mas allá de la buena voluntad de la ministra y de la designación formal del Director Ejecutivo de FONCODES como punto focal del gobierno de Perú para PIDERAL, ha dificultado la marcha del proyecto. La ausencia o al menos muy débil compromiso de la Dirección de Políticas del MIDIS en el seguimiento y apoyo a PIDERAL, la unidad clave para un proyecto que pretende apoyar la formulación de una política pública de DRT, explica la escasa participación y trabajo del gobierno nacional y de sus funcionarios en el apoyo a PIDERAL. En definitiva, el mal manejo interno del MIDIS en relación al apoyo al proyecto PIDERAL, la falta de coordinación entre FONCODES y la Dirección de Políticas y el absentismo de la Dirección de Políticas del MIDIS respecto a PIDERAL han lastrado sensiblemente los resultados y eficacia de PIDERAL a nivel nacional.

Uno de los errores de PIDERAL ha sido quizás confiar en que el apoyo a PIDERAL estaba asegurado por la cercanía personal y sensibilidad con el DRT de la ministra del MIDIS y el vice ministro del MAR, pues al salir estas dos personas del gobierno en junio de 2013, el proyecto se quedó sin su apoyo en MIDIS y MAR, a excepción de FONCODES que siempre dio seguimiento a PIDERAL, aunque no podía intervenir en políticas, que era el tema clave y producto estrella de PIDERAL en 2013. Sin embargo y como dato alentador cabe destacar, tal como se constató en el taller final de 23 de octubre de 2013, que quedan dos núcleos que se han identificado con el proyecto y que han valorado positivamente el documento presentado en el taller (Lineamientos del Eje 4 Inclusión económica) aunque con el comentario unánime acerca del excesivo corsé del Eje 4 y la necesidad de volver al marco más amplio del DRT (MTR), y que podrían dar continuidad al proyecto: el grupo de directivos de FONCODES y los responsables de las áreas de planeamiento, presupuesto y políticas del MAR, lo que puede considerarse como un éxito de PIDERAL Perú.

En Perú, a nivel nacional, nadie se ha opuesto al DRT ni al proyecto PIDERAL, pero nadie ha dado un paso al frente ni se ha comprometido y mucho menos se ha apropiado de PIDERAL y de sus propuestas para formular e implementar una política pública de DRT. Las razones de esa falta de compromiso, además de la falta de liderazgo del DRT en Perú, son: 1) la hegemonía cada vez más clara de la corriente neoliberal y tecnocrática en el gobierno peruano, dominado por los tecnócratas y neoliberales del MEF; 2) la pesada maquinaria administrativa y burocrática del Estado peruano, por ejemplo el SNIP, que dificulta de forma extraordinaria llevar a la práctica los principios del DRT y en particular la articulación territorial de políticas y programas asociados al DRT, tema central del proyecto PIDERAL; y 3) la resistencia a la descentralización, elemento clave para una política de DRT, justificado por la escasa capacidad de ejecución de los gobiernos regionales y locales, lo que no está claro, pero que en realidad responde a la resistencia a la pérdida de poder por parte de la administración central.

El trabajo de PIDERAL en Perú a nivel nacional ha sido bien valorado y ha producido documentos importantes como el mapeo de

instituciones, política y marco normativo para el DRT, un diagnóstico a partir de ese mapeo, una propuesta de simulación de articulación de políticas en espacios regionales de articulación en San Martín y Piura, dos borradores de MTR (propuesta de bases para una política pública de DRT) y un borrador de Lineamientos del Eje 4 Inclusión económica que deberán refundirse en un documento final de propuestas que será elaborado en la primera quincena de Noviembre a partir de la discusión del taller final realizada el 23 de octubre de 2013.

La limitación más importante en el terreno de las actividades previstas en el plan de trabajo de PIDERAL de 2013, ha sido no poder llevar a cabo, con la extensión que estaba previsto, las simulaciones de articulación de políticas en San Martín (Lamas) y Piura (Ayabaca), lo que se ha debido a la falta de compromiso para participar en dichas simulaciones por parte del gobierno nacional y a la escasa involucración inicial, al máximo nivel, por parte de los gobiernos regionales y a que estos no han presionado a los ministerios sectoriales para que participaran en dicha simulación, a pesar de que PIDERAL propuso un modelo para dicha simulación y de que los territorios hicieron sus tareas (OLDET y proxy de PEDET).

En la misión final se abrieron nuevas ventanas para PIDERAL y su impacto final como son la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y Sierra Exportadora en la PCM.

Cabe destacar como un logro importante de PIDERAL el que FONCODES ha armado un proyecto llamado PIDERAL II para Ayabaca y Lamas, que pretende dar continuidad a las dos experiencias piloto de PIDERAL. También cabe mencionar el proyecto sobre desarrollo económico local de 20 millones de US \$ financiado por el FIDA y ejecutado por AGRORURAL, proyecto que actúa en una serie de territorios entre los que está Lamas, aunque este proyecto no puede considerarse como una consecuencia directa del trabajo de PIDERAL, puesto que, a diferencia de FONCODES, el compromiso de AGRORURAL con PIDERAL fue muy limitado desde el principio hasta el final.

Pero quizás el logro final más importante han sido tres propuestas surgidas en el taller final de 23 de octubre, a las que el IICA debería dar seguimiento: 1) crear una Comisión Técnica para elaborar una estrategia o política de DRT mediante Decreto Supremo en el que el MAR debería ostentar la Secretaría Técnica, al estilo de lo que ha ocurrido con la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria; 2) aprobar mediante decreto un proyecto especial para dar soporte legal y presupuestario a la continuidad de las dos experiencias piloto de PIDERAL; y 3) que el área de políticas del MAR asuma el liderazgo de PIDERAL y su seguimiento en lugar del área de políticas del MIDIS que no ha mostrado ningún compromiso con PIDERAL. Sin embargo, las posibilidades de que estas tres propuestas se lleven a cabo son más que dudosas por todo lo mencionado anteriormente.

NIVEL TERRITORIOS DE AYABACA Y LAMAS:

- i. En general, el término “territorio” se asocia a aspectos de ordenamiento espacial y de usos de suelo. Esto ha significado que la introducción del concepto de territorio que maneja PIDERAL (un concepto mucho más complejo donde interviene además de las dotaciones físicas de un espacio, su historia y, sobre todo, las relaciones humanas, culturales y económicas que se desenvuelven en ese espacio y que son elementos potenciales para su desarrollo) ha resultado más complicada de lo que se desearía. En este sentido, y aún siendo conscientes de la inconsistencia teórica, se optó por utilizar de manera controlada términos más cercanos a las realidades en las que se intervino como pueden ser: supradistrital, multidistrital, intradistrital, acciones mancomunadas e incluso el término provincial... En cualquier caso, lo que se quiso provocar fue una “elevación” intelectual en los actores que ayudase a visualizar proyectos y acciones donde se rompiera su marco de pensamiento y planificación tradicional definido por su distrito y su sector.
- ii. Se aprecia, y no es algo exclusivo de los territorios donde interviene PIDERAL en Perú, que los métodos de planificación “participativa” se han ido desgastando. Son muchas las agencias internacionales y ONGs que han pasado por los territorios (el

territorio de Ayabaca es un buen ejemplo) aplicando, con la mejor voluntad, enfoques “participativos” que implican la celebración de talleres y la creación estructuras de participación más o menos estables (comités, mesas...). No hay que olvidar que el enfoque territorial incorpora a su accionar algunos de los elementos más recurrentes de estas metodologías “participativas”. Dar credibilidad a la metodología del enfoque territorial y hacer ver que lo que se promueve es “realmente diferente” requiere de un gran esfuerzo y, sobre todo, de evidencias que no siempre son fáciles de alcanzar.

- iii. En el proceso de PIDERAL en Perú inicialmente fueron mayormente actores públicos los que acudieron a las convocatorias de talleres del proyecto tanto en Ayabaca como en Lamas. Uno de los retos del proyecto ha sido acercarse a más actores privados pues la participación de éstos es, probablemente uno de los elementos más genuinos, auténticos y diferenciadores del enfoque territorial..
- iv. Una vez que desaparezca el proyecto y los equipos técnicos de PIDERAL, el papel de los gerentes de las OLDET20 será muy importante de cara a la sostenibilidad del proceso. Éstos deberán concentrarse en mantener en marcha las estructuras creadas, en fortalecerlas y, sobre todo, en evidenciar su utilidad para los actores del territorio (públicos y privados). Los gerentes deberán mostrarse muy activos y visitar regularmente a los actores en sus dependencias y lugares de trabajo, interesándose por su actividades e intereses tratando de enlazarlos con otros actores y dinámicas presentes en sus territorios; deberán estar bien informados al respecto de las políticas y programas con atención especial a lo emanado desde el Gobierno Regional; deberán transmitir lo relevante a los actores: posibles oportunidades de mercados, espacios de actuación y financiaciones disponibles. Para el cumplimiento de sus objetivos deberán dotarse de dos herramientas:

²⁰ En Ayabaca podría cumplir muy bien este papel el actual gerente de la Mancomunidad, Santiago Palacios, mientras que en Lamas, Diana Cuesta, la actual gerente de planificación de la Municipalidad Provincial de Lamas, es la persona que ha sido elegida como Secretaria Técnica de la OLDET-Lamas.

- a. Listado de actores: en ambos territorios se lograron crear aunque deben ser permanentemente actualizados y mejorados. El listado es importante pues el enfoque territorial implica una interacción constante con los actores.
 - b. Banco de proyectos (en marcha o no). Se han hecho investigaciones en los dos territorios para conseguir proyectos viables y nuevas ideas. Algunos de ellos responden en lo esencial a ideas pertinentes para el territorio y podrían ser reformularlos desde la visión del enfoque territorial.
- v. En el caso de Ayabaca, el proceso arrancó con un importante elemento a su favor y es que ya existía una estructura organizada (la Mancomunidad del Señor Cautivo de Ayabaca) y una tradición fuerte de trabajo con la comunidad. Parte del trabajo de PIDERAL ha consistido en reorientar la estructura interna de la Mancomunidad hacia un modelo donde se diese más importancia y capacidad a la denominada Conferencia Ciudadana, un órgano que hasta ahora había permanecido adormecido pero que en lo esencial sintoniza con el enfoque territorial ya que sirve para ordenar la confluencia de intereses de actores públicos, privados y de la sociedad civil. Pese a los avances obtenidos, el proceso en Ayabaca requiere de atención singular pues, por un lado, las instancias políticas locales (Alcaldes y Regidores de Lagunas y Ayabaca especialmente), según se ha podido comprobar, mantienen mucho recelo con respecto a la Mancomunidad. Por otro lado, la presencia histórica de actores de cooperación (agencias y ONGs) ha generado algunas malas prácticas y han convertido los talleres en eventos retóricos de participación donde se convoca a los actores de manera casi ceremonial y donde es claro no se consigue participación real. Es justo decir que el presidente de la Mancomunidad y su gerente son, probablemente, las personas más sensibles al discurso de PIDERAL y sus mejores aliados.
- vi. Los equipos de trabajo en terreno han trabajado en el marco de importantes proyectos y agencias de desarrollo (USAID y AECID). Sin embargo, la metodología del enfoque territorial contiene

algunos elementos nuevos (seguramente los más distintivos con respecto a otras metodologías) como la importancia de implicar a los actores privados y la capacidad de visualizar el territorio de manera innovadora (“re-descubrir el territorio”) que no han sido fáciles de entender por parte de los técnicos.

- vii. Hay una pregunta muy pertinente a la que se ha intentado dar respuesta en los talleres desarrollados y, en general, en el trabajo con los beneficiarios más directos: ¿para qué se necesita una OLDET?. El consultor ha utilizado la imagen del embudo²¹ para tratar de hacer entender de la manera más gráfica posible qué valor añadiría una OLDET a los territorios donde se ha intervenido. La imagen parece haber funcionado, especialmente en el territorio de Lamas, donde parece que se siente la necesidad de simplificar las muchas instancias sectoriales que se han ido creando en los últimos años.

Los avances y logros, así como las tareas a continuar se resumen a continuación:

Política Pública

- Documento de MTR
- 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. 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 territorios



- Constitución de la Conferencia Ciudadana en el marco de la Mancomunidad del Señor Cautivo de Ayabaca, lo 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.

Trabajo por realizar:

Política Pública

- Apoyar a situar lo rural institucionalmente en el país. Actualmente ni el MAR, ni el MIDIS lo están considerando.
- Apoyar a alcanzar a nivel de gobierno la sensibilización necesaria para respaldar la formulación de una política pública para el DRT, en el marco de MIDIS y ligada a la actuación de las instituciones públicas en general y del MAR en particular.
- Valora la posibilidad de utilizar las políticas sectoriales del MAR (AGRORURAL y AGROIDEAS) y la social/productiva del MIDIS (mi

chacra emprendedora), como puerta de entrada para introducir el enfoque territorial.

- Apoyarse en los gobiernos regionales para ganar presencia política con el gobierno central en la adopción del modelo de articulación de las propuestas de los territorios con las políticas sectoriales.

Actuación en territorios

- Apoyar a los territorios de Lamas y Ayabaca
- Institucionalizar el espacio y el ejercicio de articulación a nivel regional
- Formular el PEDET de Lamas

2. ECUADOR

NIVEL NACIONAL:

1. Condicionantes derivados del contexto político del país

1.1. Existencia a priori de un contexto favorable para los objetivos del proyecto

El nuevo marco normativo e institucional construido en Ecuador a partir de la Constitución de 2008 establece en principio un escenario favorable, en el plano formal, para la puesta en marcha de políticas de desarrollo de los territorios rurales basadas en la participación de los actores de cada territorio. En este sentido cabe mencionar sobre todo tres elementos: diseño de un proceso de descentralización que debería llevar a reforzar el papel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) (provinciales, cantonales y parroquiales); impulso de la planificación descentralizada y participativa; normas relativas al modelo socioeconómico, que establecen una participación activa del Estado en los procesos de desarrollo. De este modo, aunque no existe

una Ley específica de desarrollo rural, los aspectos centrales que definen el enfoque del Desarrollo Rural Territorial están asumidos formalmente, tanto en los textos legales como en los documentos de planificación.

Además el “aterriaje” de PIDERAL en Ecuador se produjo en un momento oportuno; puesto que el Gobierno, a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), estaba elaborando la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural (ENBVR), en la que se preveía la puesta en marcha de mecanismos de participación de “abajo-arriba” y de instrumentos para la coordinación y articulación de políticas. Por ello se acordó con el Gobierno que la contribución del proyecto se centrara en la concreción y el desarrollo operativo del componente de “Innovación institucional” de la ENBVR.

1.2. De los discursos a la realidad. Condicionantes políticos que han dificultado el desarrollo del proyecto

En la práctica, sin embargo, las actividades de PIDERAL en Ecuador se han visto muy marcadas por los condicionantes políticos, algunos de carácter general y otros más específicos del proyecto. Entre esos condicionantes podemos destacar:

- a. PIDERAL pretendía contribuir a diseñar y poner en marcha nuevas políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales mediante una oferta de cooperación técnica; sin que esto respondiese a una demanda de las autoridades del país.
- b. Más allá de los textos y discursos oficiales, la concepción de fondo de los procesos de desarrollo socioeconómico del actual Gobierno de Ecuador está en buena medida presidida por dos elementos, comprensibles dada la realidad del país pero poco favorables al enfoque del DRT:

- Una visión “tecnocrática y desarrollista”, basada en grandes proyectos de inversión y una planificación pública “desde arriba”, centrada en obtener resultados a corto plazo.
 - Un intento de reforzar el papel del Estado, como reacción frente al anterior período neoliberal, pero que va asociado a una visión centralista; lo que provoca grandes resistencias a descentralizar poder hacia los GAD y conceder un protagonismo real en la toma de decisiones a los agentes privados y actores sociales.
- c. Lo anterior se acompaña de la proliferación de planes y mecanismos de participación social meramente formales.
- d. La estabilidad política que ha logrado Ecuador desde 2007 (en cuanto al signo del Gobierno) se ha seguido acompañando de una notable inestabilidad en cuanto a la definición de las prioridades y la composición de los equipos ministeriales. Así, durante el año y medio en que PIDERAL ha trabajado en el país asistimos a sucesivos altibajos en cuanto al papel de la ENBVR, que han culminado, con el inicio del nuevo mandato presidencial y la aprobación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, con un abandono de facto de esa Estrategia y el traslado de las prioridades hacia las nuevas Estrategias para el Cambio de la Matriz Productiva y Erradicación de la Pobreza.
- e. La inestabilidad de las políticas se refleja en la tendencia a crear instancias para la coordinación y ejecución de programas, que después tienen escaso funcionamiento real. Un ejemplo relevante para PIDERAL es lo ocurrido con el Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural (CIBVR): constituido como órgano de coordinación de las políticas de desarrollo rural del Gobierno nacional, gracias en parte al impulso de PIDERAL este Comité fue aprobado oficialmente a finales de 2012, convirtiéndose en la contraparte política del proyecto; pero en la realidad ha tenido escasa actividad y

actualmente ha perdido todo protagonismo. En su lugar han pasado a primer plano dos nuevos Comités creados en mayo de 2013 para pilotar las Estrategias priorizadas en el nuevo período: el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva y el Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza.

f. Finalmente, cabe añadir dos cuestiones más concretas que han afectado a PIDERAL:

- El Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural adoleció desde su constitución de una indefinición en cuanto al liderazgo político, al estar éste compartido por tres entidades: el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, que ostenta la presidencia; el Viceministerio de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), que ejerce la secretaría y por lo tanto el impulso operativo; y la SENPLADES, que era la encargada de elaborar la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural. Esa indefinición ha acabado contribuyendo a una parálisis casi total del Comité.
- Por decisión del Gobierno, como interlocutor de PIDERAL fue designado el Viceministerio de Desarrollo Rural, con el que se ha logrado una creciente sintonía y apoyo al proyecto. Pero los acontecimientos han mostrado un peso político cada vez menor de este Viceministerio; limitando así la posible incidencia de PIDERAL en el diseño de las políticas del Gobierno.

1.3. Consecuencias para la ejecución de PIDERAL

Los condicionantes citados han tenido tres consecuencias para las actividades del proyecto a nivel nacional:

- i. No se ha logrado una implicación real del Gobierno en el proyecto, a un nivel político adecuado, y mucho menos que éste asumiese la dirección e impulso de las actividades. Aunque el

contenido de PIDERAL fue aprobado por el Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural, las vicisitudes posteriores han originado que el apoyo fuese quedando limitado al Viceministerio de Desarrollo Rural.

- ii. Notables deficiencias en el funcionamiento del Equipo Técnico Nacional (ETN): la idea original, de que era el ETN el que asumía la responsabilidad del proceso no ha funcionado; han sido la ITR y otros miembros de PIDERAL los que han tenido que impulsar el proceso; además, los cambios en los miembros del ETN han dificultado la continuidad de las actividades.
- iii. Todo ello se ha acompañado de frecuentes cambios en el contenido y el plan de trabajo del proyecto, que llegan hasta los meses finales.

2. Resumen cronológico de las actividades de PIDERAL a nivel nacional

Las actividades de PIDERAL en Ecuador arrancaron en mayo de 2012, con la celebración del Taller Nacional y la primera sesión de elaboración del MTR. En esas reuniones, en las que participaron representantes de diferentes Ministerios, se aprobó el marco de actuación y el contenido general del proyecto, así como un plan de trabajo inicial (tareas y calendario). Además se acordó que por parte del Gobierno el proyecto sería pilotado por el Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural (en proceso de formalización), constituyéndose un Equipo Técnico Nacional formado por representantes de los diversos Ministerios presentes en ese Comité. Todo ello se recogió en el documento “Acuerdos sobre el contenido del proyecto PIDERAL en Ecuador y los pasos operativos para su puesta en marcha”.

El contenido del proyecto quedó perfilado en los siguientes términos:

“La ejecución en Ecuador del proyecto PIDERAL se enmarcará dentro de la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural (ENBVR) que está

formulando el gobierno nacional, contribuyendo en particular a la concreción y desarrollo operativo del componente de Innovación institucional previsto en la ENBVR. En ese contexto, el proyecto PIDERAL acompañará y apoyará los procesos que lleve a cabo el gobierno nacional con el fin de lograr dos objetivos esenciales:

a) Análisis y enriquecimiento del marco normativo de la ENBVR, como instrumento para facilitar la implementación de programas de desarrollo territorial en las áreas rurales, definidos y aplicados por los agentes públicos, privados y representantes de la sociedad civil de cada territorio.

b) Definición de los mecanismos y espacios institucionales más adecuados para que esos programas territoriales, elaborados y ejecutados “de abajo-arriba”, se articulen con las políticas sectoriales nacionales, y también para que las entidades que ejecuten esos programas participen en la definición y/o adaptación de las políticas sectoriales.”

Aunque con algunas dificultades, y sin contar con una participación muy activa del ETN, durante el período de junio a octubre de 2012 las actividades del proyecto a nivel nacional avanzaron siguiendo aproximadamente la hoja de ruta prevista. Todo ello culminó con la segunda misión de la ITR (a finales de octubre), donde se obtuvieron como resultados:

-El debate y validación del documento de diagnóstico que había redactado el miembro de la ITR.

-La aprobación de una definición más concreta del formato, estructura y contenido del MTR a elaborar. Partiendo de la propuesta inicial formulada por la ITR, el documento aprobado adaptó el MTR a las directrices políticas del Gobierno, eliminando la referencia a OLDER que gestionen políticas y fondos públicos. En conjunto, el MTR a elaborar se centraría en propuestas referidas a tres elementos:

desconcentración de políticas; organización de los actores de los territorios rurales para la generación de propuestas y demandas de acciones; espacios y reglas de articulación de políticas.

-Aprobación del plan de trabajo para los meses siguientes, estableciendo las tareas de las diversas partes implicadas (ETN, ITR, ...).

Globalmente, después de esa misión el proyecto quedó claramente definido, en el marco de la ENBVR, y pareció adquirir un importante impulso político, vinculado a la relevancia que el Gobierno daba a la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural con vistas a las elecciones presidenciales y legislativas de febrero de 2013. Además, gracias al estímulo de PIDERAL, se logró que comenzara a funcionar realmente el Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural, y se fue consolidando el ETN.

Esa dinámica positiva cesó en los meses siguientes, dejando paso a un prolongado impasse en las actividades de PIDERAL a nivel nacional de noviembre de 2012 a abril de 2013. En estos meses la ITR continuó trabajando en la elaboración de los documentos previstos, pero diversos factores provocaron una pérdida de la interlocución con el ETN: contexto preelectoral ante las elecciones de febrero de 2013; cambios en los cargos políticos de los ministerios y los miembros del ETN. Además, desde el Gobierno se introdujeron modificaciones en el contenido previsto del MTR, eliminando toda referencia a la desconcentración de políticas.

Después de ese largo impasse, el proyecto se reactivó temporalmente en mayo-junio de 2013, coincidiendo con la preparación y celebración de la tercera misión de la ITR (a finales de junio). De este modo, en esa misión pudieron obtenerse resultados interesantes en el plano técnico:

-Debate, y aceptación en líneas generales por el ETN, de la propuesta elaborada por la ITR sobre un modelo de definición y articulación de políticas en los territorios rurales.

-Aprobación de un nuevo plan de trabajo para acabar de desarrollar hasta el final del proyecto (octubre de 2013) los elementos esenciales perfilados en esa propuesta:

- Oferta integrada de políticas del Gobierno nacional con posibilidades de articulación con las demandas desde los territorios.
- Estructuras a nivel nacional para la coordinación de las políticas para el Buen Vivir Rural.
- Consolidación de un ámbito de organización y participación social de los actores a nivel territorial (Comités Territoriales para el Buen Vivir Rural).
- Espacios, reglas y mecanismos de articulación de políticas a nivel provincial.

Esos avances, sin embargo, se situaban a nivel técnico, correspondiendo a acuerdos con el ETN con el único refrendo político de la Viceministra de Desarrollo Rural. Durante la misión se confirmaron dos novedades en el plano político que afectaban fuertemente al marco de actuación de PIDERAL:

- a. A partir del nuevo Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (aprobado a finales de junio) las prioridades del Gobierno se han desplazado hacia dos nuevas Estrategias, las de Cambio de la Matriz Productiva y Erradicación de la Pobreza, desapareciendo cualquier mención a la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural.
- b. Como reflejo de lo anterior, el Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural ha perdido todo impulso político, y únicamente sigue apostando por él un Viceministerio de Desarrollo Rural muy debilitado.

Ante este nuevo contexto político, en los últimos meses el Coordinador General del proyecto y la ITR combinaron dos líneas de actuación, acordadas durante la misión:

i. Nivel técnico: tratar de consolidar lo que queda del ETN y avanzar en la redacción del MTR o “Documento de bases”.

ii. Nivel político: prestar apoyo, mediante la elaboración de documentos técnicos, a las gestiones que se están realizando para reposicionar el Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural vinculándolo a los Comités Interinstitucionales en los que se centran las prioridades del Gobierno: Cambio de la Matriz Productiva y Erradicación de la Pobreza.

Fruto de esas gestiones, en fechas muy tardías (finales de octubre) se abrió la línea de colaborar con la Vicepresidencia de la República y el Consejo de Gobiernos Provinciales en la elaboración de una propuesta sobre articulación de políticas para el cambio de la matriz productiva en las áreas rurales. Propuesta que la ITR incluyó en la redacción final del “Documento de bases” (MTR).

3. Breve balance de los resultados obtenidos

A pesar de todos los condicionantes y dificultades señaladas, las actividades de PIDERAL a nivel nacional alcanzaron logros no despreciables en el marco político que definió inicialmente el Gobierno de Ecuador:

-Contribuir a la constitución formal del Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural, como instancia de coordinación de las políticas de desarrollo rural dentro del Gobierno.

-Capacitar en temas de DRT y su aplicación a Ecuador al grupo de funcionarios y asesores de los Ministerios que formaron parte del ETN.

-Posicionar a PIDERAL como apoyo básico para la concreción y puesta en marcha del componente de “Innovación institucional” de la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural (ENBVR).

El problema es que ese marco político ha sido modificado por el Gobierno, de tal modo que los aportes a la ENBVR que podrían incluirse en la redacción final del MTR o “Documento de bases” no tendrían, en principio, una incidencia relevante en las nuevas políticas del Gobierno.

En ese contexto, es una incógnita en qué medida se podrá lograr una “visibilidad política” de PIDERAL mediante la contribución que está previsto realizar sobre la forma de implementar y articular en las áreas rurales las políticas para el cambio de la matriz productiva (el nuevo “campo de juego” que se ha abierto para el proyecto, pero en un momento en que éste ya estaba concluyendo).

NIVEL TERRITORIOS DE MICRORREGIÓN CENTRO SUR (MANABÍ), Y COLTAGUAMOTE (CHIMBORAZO):

El proceso ha seguido sendas distintas en los dos territorios en los que se ha trabajado en Ecuador: Chimborazo (territorio Colta Guamote) y Manabí (territorio Microrregión Centro Sur). Ambos territorios habían tenido experiencias anteriores de desarrollo territorial, pero los apoyos institucionales a nivel provincial, de algunas delegaciones zonales de instituciones nacionales y de los alcaldes han sido mucho más favorables en el caso del territorio de Manabí, que en el territorio de Chimborazo. A esto hay que añadir que el factor del equipo técnico en Manabí formado por técnico de IICA y técnicos de los cantones, han desempeñado un rol muy positivo en la dinamización de todo el proceso. Este aspecto en Chimborazo ha sido más débil, no se ha dispuesto de técnicos de los cantones que apoyaran y los cuadros de la provincia han contaminado el proceso.

El balance final es que en Manabí se ha logrado establecer un Espacio de la Microrregión Centro Sur conformado por actores públicos y privados que han tenido una dinámica de reflexión conjunta acerca de su problemática y las posibles soluciones que se ha plasmado en una

Agenda Territorial. El proceso ha sido apoyado en todo momento por los Alcaldes de los tres cantones y el respaldo activo de las autoridades provinciales. La población ha venido participando con continuidad a través de representantes de organizaciones de productores y representantes de la sociedad civil en espacios participativos (lo que ha reforzado tanto esos espacios de participación como el nuevo espacio creado).

La unidad territorial elegida coincide con una de las siete microrregiones en la que el gobierno provincial tiene dividida la provincia con fines de planificar su actuación. Esta organización provincial se estableció en una ordenanza de 2010 en la que se incluye un mecanismo de planificación participativa y unos espacios para la articulación de las demandas de los actores de la microrregión con las autoridades provinciales y el resto de instituciones nacionales que operan en el territorio. En este sentido, los representantes del Espacio Territorial de la Microrregión Centro Sur, han participado en los espacios de articulación de la provincia: Consejo Consultivo (técnico) y Mesa de diálogo (político), en la que han presentado un número de proyectos priorizados bajo dos áreas prioritarias del territorio que se derivan de la Agenda Territorial que se ha elaborado.

El balance de Chimborazo es menos positivo. En este territorio ha faltado tiempo para lograr la conformación del Espacio para el Desarrollo del territorio de Colta Guamote; las reuniones que se han podido mantener con los actores del territorio han sido puntuales, muy mediatizados por las autoridades provinciales y marcadas por una desigual asistencia. Los actores públicos del territorio, presidentes de GADs parroquiales y alcaldes cantonales han tenido una buena disposición. No obstante, los escasos apoyos que se han tenido desde el GAD provincial, junto a una pobre tradición de colaboración entre ellos, no han permitido avanzar más en el tiempo disponible. Es precisamente en el momento en el que los esfuerzos realizados

empezaban a mover la situación, cuando el proyecto a tenido que interrumpir su labor.

Las principales dificultades encontradas en el proceso del territorio han sido:

- Recelo de las autoridades provinciales para empoderar a la OLDET. Los representantes del GAD provincial de Chimborazo no mostraron inicialmente voluntad política para apoyar el proceso de fortalecimiento organizativo de los actores del territorio Colta Guamote, mediante una OLDET. De hecho el contacto con los actores del territorio Colta y Guamote ha estado condicionado por el GAD provincial. Este ha sido un factor muy relevante que dificultó durante bastante tiempo la creación de un espacio territorial.
- Para el caso de Colta y Guamote, según criterio de algunos técnicos locales, el diferente color partidista de las dos alcaldías cantonales es un factor que dificulta la apuesta decidida de ambos cantones por la creación de la OLDET. En el caso de la Microrregión Centro Sur de MAnabí, donde también existen diferentes colores en las tres alcaldías, este factor no ha influenciado el proceso.
- En el caso de Colta, hay una clara debilidad institucional debido a la inestabilidad del equipo técnico del nivel cantonal (departamento de planificación), con el que se vino trabajando de manera muy fluida durante algunos meses, pero desde finales del 2012 fue cambiado por completo, con las negativas consecuencias que ello conlleva.
- La ausencia de un equipo técnico propio del territorio que de manera permanente ofreciera apoyo técnico al proceso territorial e imprimiera una dinámica fue una de las graves dificultades del proceso de conformación del Espacio en Colta Guamote. El

técnico asignado por PIDERAL resultó ser insuficiente en este caso.

- Indefiniciones institucionales derivadas del gobierno provincial y decisión de SENPLADES de impulsar ejercicio pilotos sectoriales a partir de sus dinámicas institucionales.

Dificultades del proceso en los territorios, derivadas de lo nacional

La ausencia de una orientación estratégica del gobierno central, al menos a día de hoy, para dar el soporte político-institucional a la conformación de los espacios de implicación de los actores territoriales y la elaboración de la agenda territorial limita las posibilidades de incidencia del proyecto a nivel local y también su capacidad de extender estas experiencias a otros territorios.

Los avances y logros, así como las tareas a continuar se resumen a continuación:

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 caído en desgracia 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. Expresado de otra manera, propuesta de territorializar ambas estrategias.

Actuación en 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.

Trabajo por realizar:

Política Pública

- Conectar la propuesta de modelo de articulación de PIDERAL, con las nuevas estrategias de CMP y EP.
- Apoyar a los gobiernos provinciales en su propuesta de articulación con la ECMP
- Apoyar el rol del CIBVR en las nuevas estrategias de CMP y EP.

Actuación en territorios

- Consolidar el modelo territorial de Manabí
- Colaborar en la extensión del modelo a otras microrregiones de la provincia
- Apoyar en la formulación del PEDET de la microrregión centro sur
- Apoyar la introducción del nivel de territorio en Colta-Guamote
- Apoyar la formulación del PEDET del territorio
- Apoyar la consolidación de los espacios de articulación en Manabí

- Apoyar el primer ejercicio de articulación en Colta-Guamote.

3. COSTA RICA

NIVEL NACIONAL:

1.- Sobre la concepción de Pideral:

Una de las fortalezas de Pideral en Costa Rica es que existía una Ley de transformación del IDA en el INDER, que introducía los principios del DRT y que era necesario desarrollar. Sin embargo, a pesar de que existía la necesidad de asistencia técnica, los principios no fueron fáciles ya que era importante identificar correctamente el interlocutor más apropiado.

El equipo técnico se constituyó en el marco de la Comisión Nacional Consultiva para la Gestión del DRT, una comisión con nula influencia real en la elaboración de la política de DRT, muy poco operativa. Esto constituyó una debilidad en los primeros momentos ya que costaba avanzar y no se tenía acceso real al Inder. De hecho en el Equipo Técnico Nacional (ETN) tan solo había inicialmente una persona del Inder y con poco poder de decisión.

No se dio entrada a Pideral en el Inder hasta más tarde y no fue hasta la 4 misión cuando los Talleres con el ETN comenzaron a celebrarse en el Inder y la coordinadora de dicho equipo pasó a realizarla el Inder, ya que hasta entonces era lo hacía el IICA.

2.- Sobre el contexto político y los cambios en las estrategias nacionales.

Costa Rica es un país estable políticamente y los cambios en los equipos de gobierno y en las estrategias no se han producido.

Pero si que puede ser apreciable la pérdida de interés por las propuestas que vienen de España debido a la crisis económica y a la

percepción de que la ayuda financiera iba a ser reducida en el futuro. A ello también contribuye la creciente influencia de otros países, especialmente de China y de Japón, que ganan interés como fuente de recursos.

Otro aspecto importante en Centroamérica es la existencia de la ECADERT, que puede representar una oportunidad para que se implanten políticas de DRT. La Estrategia, firmada por siete países, compromete a impulsar políticas e iniciativas de DRTR. Hasta ahora, los logros se han centrado en difundir la estrategia, crear capacidades y socializar el enfoque. En Costa Rica, dentro del Plan Sectorial Agropecuario, uno de los pilares de acción era la gestión de los territorios rurales, incluyendo al apoyo a la creación y de los GATs, que se hacía con el apoyo financiero de la cooperación internacional. Esto hace que no sea considerada realmente una política o una acción de política interior. Consecuencia de ello, es que los GATs existentes no han sido tenidos en cuenta a la hora de delimitar los territorios de actuación del Inder, ni en los procesos de constitución de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural.

Por otra parte, es posible que la estrategia contribuya a impulsar los procesos, pero en su implementación, al menos en este país, ha pesado la visión excesivamente agrarista y poco integrada que se tiene del Desarrollo Rural. Fruto de ello, es que cuando se descende a contemplar el tipo de actuaciones a incluir en los Programas de DRT, se insiste siempre que estos deben ampliarse a las infraestructuras básicas como educación, sanidad o suministro de agua potable o electrificación y viales. Sin embargo, los responsables institucionales de estos servicios nunca forman parte de las Comisiones o Grupos de trabajo, que en diferentes niveles, analizan o diseñan las políticas de DRT. Como ejemplo, la Comisión Nacional Consultiva para la Gestión del DRT estaba constituida por los Ministros del MAG y de Mideplan, o sus representantes, dos miembros del Inder, dos del MAG/Sepsa, dos

representantes de los productores agropecuarios, uno de la Universidad, otro de los Gobiernos locales y otro de la red de GATs.

3.- Sobre la apropiación de Pideral por parte del gobierno

A pesar de que en Costa Rica se ha tenido más influencia que otros países, también ha sido limitada, fruto de la escasa involucración de los gobiernos y de la concepción poco integrada que se tiene del DRT, en su diseño político. El equipo técnico nacional estaba inicialmente compuesto por 3 funcionarios del MAG, uno del Inder, uno de Mideplan y un representante del IICA. Ninguno de otras instituciones con responsabilidades en acciones a incluir en los Planes de DRT, que tampoco han participado en los talleres. Hay un desconocimiento en las instituciones, fuera del ámbito del sector agropecuario, de lo que supone la Ley del Inder y de lo que representa realmente la implementación y ejecución de una política de DRT en el país. El Inder no ha logrado hasta ahora implicar a otras instituciones importantes para el DRT en el desarrollo de la Ley. Incluso Mideplan, que sí ha participado en los talleres, al elaborar el Sistema Nacional de Planificación, no ha tenido en cuenta los Planes de Desarrollo Rural, en sus niveles nacional, regional o territorial.

El nivel medio de los funcionarios integrantes en el ETN ha condicionado y limitado los cauces de transmisión de las conclusiones o recomendaciones surgidas del trabajo en los talleres, y en la mayoría de los casos se han limitado a aspectos propios del Inder. Como ejemplo, en los talleres se vio la necesidad de crear un nuevo sector 15, de Desarrollo Rural, aspecto que depende directamente de la Presidencia de Gobierno. Esta creación, al agrupar a las instituciones de una misma materia bajo una rectoría, facilitaría la coordinación y articulación de las políticas sectoriales. El momento para lograr esto es bueno, ya que en febrero próximo habrá elecciones y esto puede incluirse en el programa de gobierno de los candidatos.

4. Sobre el recorte presupuestario y del periodo de ejecución del Pideral

El recorte del tiempo experimentado por el proyecto ha influido negativamente en el desarrollo del proyecto, ya que se produce en un momento en que las aportaciones eran más significativas. Se quedan algunas cosas importantes sin hacer o terminar. Entre ellas:

- La coordinación con Mideplan y la inserción de la planificación del desarrollo rural en el Sistema Nacional de Planificación
- La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Rural, tema sobre el que existen divergencias de opiniones, especialmente dentro del Inder, que considera debe ser formulado en el interior de la institución, en lugar del MAG, como parte de la política nacional de desarrollo rural.
- La coordinación con el reglamento ejecutivo de la Ley que está realizando una consultora y que de aprobarse en su formulación actual, está en oposición a algunas de las recomendaciones de Pideral.
- La financiación de los planes de desarrollo rural y la implicación de las políticas sectoriales

5.- Sobre la descentralización

Costa Rica es un país centralista, donde solo existen los niveles nacional y local, en el poder ejecutivo. Pero existe una delimitación regional de carácter administrativo, realizada por Mideplan. Sin embargo, las instituciones no siguen esta delimitación ya que responden a un proceso de desconcentración sectorial y las necesidades de cada sector son distintas. Aunque se va imponiendo la delimitación propuesta por Mideplan, las instituciones mantienen sus criterios e incluso el Inder, cuando ha establecido los territorios para implementar la política de DRT, no ha tenido en cuenta esta delimitación sino sus propias necesidades y restricciones administrativas, lo que en algún caso supone algún problema.

La diferente delimitación administrativa regional de las instituciones puede representar una limitación para la coordinación y articulación de las distintas políticas sectoriales.

6. Sobre los procesos en los territorios

Uno de los problemas que tiene la constitución de los Consejos Territoriales en Costa Rica es la deficiente capacidad de los equipos técnicos territoriales. La falta de recursos económicos ha llevado a que la Secretaría Técnica de los Consejos, la asuman las oficinas territoriales del Inder, que deberán ejercer las funciones de los equipos técnicos, haciendo labores de gestión, animación y seguimiento del Plan de Desarrollo. En general son funcionarios habituados a la anterior política de asentamientos que hacía la institución, muy poco capacitados en DRT, con resistencias a aceptar el enfoque de abajo a arriba, y poco habituados a colaborar con los actores privados. Esto puede representar una verdadera limitación para la ejecución de la política. Es necesario, no solo acciones de capacitación, ya indicadas en otros puntos, sino dotar de recursos humanos, materiales y financieros suficientes a las oficinas territoriales.

Otro problema es la dificultad de involucrar a otras instituciones, distintas de las del sector agropecuario, en la constitución de los Consejos Territoriales. Esto es fruto de la visión poco integrada del DRT que se tiene y de la ausencia de involucración de estas instituciones en el nivel nacional, lo que se transmite a los territorios.

7.- Sobre la definición de territorio de intervención de una política de DRT

Teóricamente, el Inder, a la hora de delimitar los territorios de actuación ha tenido en cuenta los principios del DRT y los trabajos realizados por el IICA, la Ecadert y Expider, considerando variables de dimensión, homogeneidad, identidad y vertebración. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la delimitación realizada no tuvo en cuenta las experiencias de DRT que se venían desarrollando en el país, con

mayor o menor éxito. Por otra parte, la delimitación realizada es bastante heterogénea en relación a superficie, población o densidad, lo que puede representar necesidades diferentes. Además, algunos territorios son excesivamente grandes, lo que dada la orografía del país, puede complicar las comunicaciones.

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

En Costa Rica no se prevé un fondo para financiar la creación y el funcionamiento de las OLDET, sino que estas acciones se realizarán a través de las oficinas territoriales del Inder, lo que presenta los problemas ya planteados y en especial la falta de capacidad y la necesidad de desarrollar capacidades.

9- Sobre la articulación territorial de políticas

En Costa Rica este proceso se ha propuesto que se realice en los Consejos Regionales de Desarrollo Rural, que aun no se han creado, lo que ha impedido hacer algún ejercicio de simulación. Quizá si el proyecto no se hubiese recortado hubiese dado tiempo a la creación de al menos un Consejo regional y se hubiese podido avanzar más en la articulación y coordinación de políticas.

10. Sobre la arquitectura institucional para el DRT

La nueva Ley ya preveía el desarrollo de una nueva arquitectura institucional para el DRT, con la creación de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural. Es en este aspecto, donde la aportación de Pideral ha sido más relevante. De hecho, los primeros borradores de Reglamento de constitución de estos Consejos se alejaban totalmente de los principios del DRT, en parte por falta de preparación y desconocimiento y en parte por los intentos de controlar la participación privada y limitar el enfoque de abajo a arriba. Si no es por los talleres de Pideral, es difícil que se hubiese aprobado un Reglamento como el que finalmente se aprobó, y que se haya

constituido el primer Consejo territorial, siguiendo estos principios, en un territorio Pideral, que es el de Talamanca-Valle de la Estrella.

NIVEL TERRITORIOS DE TALAMANCA-VALLE DE LA ESTRELLA Y GAT SUR ALTO Y GAT SUR BAJO:

1. Sobre el encaje legal de la OLDER en el ordenamiento jurídico del país.

Con la aprobación en el 2012 de la Ley 9036 de transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en Instituto de Desarrollo Rural (INDER), el desarrollo rural ha entrado en el ordenamiento jurídico de Costa Rica y se convertido en un objetivo estratégico a nivel nacional y una metodología de trabajo a implementar a nivel territorial.

La ley prevé la creación de territorios rurales en todo el país y la constitución en cada territorio de una OLDET que se denominará Consejo Territorial de Desarrollo Rural (CTDR). El CTDR estará constituido por una Asamblea territorial que incluirá a representantes de las instituciones públicas, las empresas privadas y la sociedad civil del territorio. La Asamblea elegirá un Comité Directivo, que será encargado de elaborar un Plan de Desarrollo Rural Territorial (PDRT) que deberá ser aprobado por la Asamblea.

La OLDET que se ha constituido en el marco de PIDERAL encaja perfectamente con la orientación jurídica del país. Existe ahora un marco legal que da solidez y garantiza la continuidad a la organización del territorio que está naciendo en Talamanca-Valle de la Estrella y que, al mismo tiempo, da amparo y engloba a los GAT que se han fortalecido en el Sur-Bajo y Sur-Alto. Además, los territorios de PIDERAL han sido identificados por el INDER como prioritarios para la

constitución de los CTDR, lo que ha favorecido la creación de sinergias entre el trabajo de PIDERAL y el del INDER.

*Lección aprendida 1: para que los resultados alcanzados en los territorios sean sostenibles, tanto desde el punto de vista técnico cuanto desde el financiero, **no se puede prescindir de la existencia de un marco jurídico y de directrices políticas a nivel nacional que amparen los procesos que se ponen en marcha en los territorios.***

2. Sobre la aceptación de la metodología del DRT en las instituciones encargadas de aplicarla.

Se ha encontrado inicialmente una cierta resistencia por parte de una institución con una estructura muy vertical y jerárquica como el INDER a aceptar el enfoque abajo-arriba que caracteriza la metodología del desarrollo rural. Esta resistencia se detecta sobre todo en los cuadros dirigentes a nivel central, que – por lo menos en las primeras fases del proceso – han visto con escepticismo la realización de un proceso participado que involucre a la sociedad civil.

Al mismo tiempo, a nivel territorial varios funcionarios de las oficinas del INDER todavía no han aceptado la nueva metodología de trabajo que implica el enfoque territorial. En el caso del territorio de Talamanca-Valle de la Estrella, esto ha ralentizado el trabajo inicial del ETT y podría seguir entorpeciendo el proceso en el próximo futuro.

*Lección aprendida 2: para garantizar el funcionamiento efectivo de la OLDET y la ejecución del PEDET, hay que constituir – tanto a nivel central cuanto a nivel territorial – **equipos técnicos flexibles, bien capacitados sobre la correcta aplicación de la metodología y abiertos a la colaboración con los actores privados.***

3. Sobre la participación de las instituciones públicas en la OLDET.

La participación de las instituciones públicas locales en la OLDET es fundamental, en primer lugar para garantizar la definición de una visión del territorio compartida entre público y privado y, al mismo tiempo,

para definir líneas estratégicas de desarrollo que puedan articularse con todas las instancias de planificación del territorio.

Complementando la mayor disponibilidad de las municipalidades a participar en el proceso, resulta más complicado involucrar a los ministerios y agencias estatales. En la experiencia de Costa Rica, esto se ha debido a la falta de directivas desde el nivel central hacia las delegaciones territoriales para que participasen activamente en el proceso. Aunque finalmente se ha conseguido involucrar en la OLDET a cinco entidades públicas de nivel central y regional (además de dos municipalidades), su efectiva aportación dependerá de las directrices de sus direcciones centrales.

*Lección aprendida 3: Para lograr una efectiva participación de los organismos públicos en la OLDET, se **necesita un trabajo previo de dinamización, promoción y planificación de todo el proceso a nivel central**, para que haya coordinación entre las actuaciones de las distintas administraciones a nivel territorial o, en una perspectiva más ambiciosa, el desarrollo rural se convierta en una parte de la planificación operativa de los ministerios y agencias presentes en el territorio.*

4. Sobre la participación de la sociedad civil en la OLDET.

Durante el proceso de constitución/dinamización de la OLDET y de elaboración y/o /actualización del PEDET se ha logrado la participación activa de los actores de la sociedad civil, que ven en este proceso un medio para lograr los recursos que en muchos casos no llegan a los territorios rurales. Esto gracias a la presencia de un tejido social muy activo en ambos territorios de PIDERAL.

Sin embargo, el entusiasmo de estos actores podría menguar rápidamente si no se confirman las expectativas que se han levantado, sobre todo en relación al efectivo funcionamiento de la OLDET y aplicación del PEDET. Además, hay que tener en cuenta que en varios casos las mismas organizaciones han estado previamente involucradas

en otros procesos de participación abajo-arriba que se han visto luego frustrados, lo cual incrementa las posibilidades de rápidas decepciones.

*Lección aprendida 4: Una vez constituida la OLDET, es fundamental **garantizar en la medida de lo posible la disponibilidad de fondos** para el funcionamiento de la organización y la financiación de sus proyectos más estratégicos, con el objetivo de mantener elevado el compromiso de la sociedad civil que – en la mayor parte de los casos – participa en el proceso sin recibir ninguna remuneración personal.*

5. Sobre la participación de la empresa privada en la OLDET.

En ambos territorios de Costa Rica se ha conseguido involucrar en el proceso a micro y pequeñas empresa del sector agro-pecuario y del turismo. En cambio, a pesar de los esfuerzos hechos en este sentido, no se ha logrado interesar a las delegaciones de las grandes multinacionales activas en el sector de la producción de banano y palma de aceite.

Por su tamaño estas empresas representan un universo cerrado que se auto-gestiona, sin embargo sus actuaciones condicionan la vida y el nivel de desarrollo del territorio y, por otro lado, sus necesidades en relación con la dotación de bienes colectivos (infraestructuras, educación, etc.) pueden coincidir con las de la OLDET.

*Lección aprendida 5: aunque resulte complicado conseguir una participación continuada de las grandes empresas en la OLDET, **es posible encontrar formas de colaboración con ellas sobre temas específicos.***

6. Sobre la viabilidad de la aplicación del DRT en zonas rurales muy pobres.

Tal como se ha señalado en el punto 4, la existencia de un tejido social suficientemente activo y dinámico es una condición necesaria para poner en marcha el proceso de desarrollo rural con enfoque territorial. La presencia de este requisito en Costa Rica es sin duda una clave de los logros alcanzados por PIDERAL a nivel territorial.

A esto hay que añadir que los territorios rurales del país, aunque presenten varias deficiencias en términos infraestructurales, ya no se encuentran en una situación de pobreza extrema.

*Lección aprendida 6: la experiencia de PIDERAL en Costa Rica **confirma la viabilidad de la aplicación del DRT** en territorios caracterizados por un tejido social medianamente activo y un desarrollo económico que les ha permitido salir de una situación de pobreza. Sin embargo, **no permite afirmar que la aplicación del DRT no es viable en territorios rurales muy pobres***

Los avances y logros, así como las tareas a continuar se resumen a continuación:

Política Pública

- Orientación general de aspectos fundamentales relacionados con la implementación de la Ley 9036 de transformación del IDA en el INDER.
- Divulgación de los fundamentos del DRT y su relación con la Ley 9036 entre el cuadro directivo del INDER.
- 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 “Aprobación de políticas de desarrollo territorial rural en un marco de sostenibilidad ambiental y revitalización del sistema institucional”.
- Propuesta de modelo de articulación y coordinación para la gestión del desarrollo rural territorial. 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 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.

Trabajo por realizar:

Política Pública

- Ayudar a socializar la Ley Inder y la política pública con las instancias públicas y privadas con incidencia en el mundo rural.
- Apoyar para que se apruebe y publique en la Gaceta el decreto de “Lineamientos de Política de Estado para el desarrollo rural territorial”), que sustituiría al decreto ejecutivo 35973-MAG “Aprobación de políticas de desarrollo territorial rural en un marco de sostenibilidad ambiental y revitalización del sistema institucional”.
- Socializar el modelo de articulación y coordinación para la gestión del desarrollo rural territorial. Coordina y articula los CDRT y los CRDR con las políticas sectoriales y con el Sistema Nacional de Planificación de MIDEPLAN)
- Apoyar la constitución de los Consejos Regionales de desarrollo rural.
- Realizar un ejercicio de articulación de los PTDR y del PRDR con las políticas de las instituciones públicas.
- Apoyar la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial
- Apoyar el establecimiento de un sistema de seguimiento, evaluación y aprendizaje de la política pública para el DRT, de los planes y de la institucionalidad.

Actuación en territorios

- Apoyar la constitución de los CDRT.
- Apoyar la formulación de los PDRT

4. PÚBLICA DOMINICANA

NIVEL NACIONAL:

Trabajo realizado

En República Dominicana el enfoque de elaboración del MTR ha sido diferente a los demás países. La razón para ello ha sido que el contexto normativo, legal e institucional específicamente relacionado con el DRT era en realidad inexistente. La Estrategia Nacional de Desarrollo, el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública y la ECADERT resumen todo el marco referencial directo existente. Por otra parte el decreto presidencial que constituía la Comisión Nacional para la Ejecución de la ECADERT establecía el mandato de formular el Plan Nacional de DRT. Por ese motivo la elaboración del MTR se orientó directamente hacia la formulación de una propuesta de política pública para el DRT. Para trabajar en la propuesta se constituyó un Equipo Técnico Nacional (ETN) formado por 25 técnicos de 14 instituciones públicas.

En el marco del ETN se alcanzó el acuerdo de que la política pública para el DRT en República Dominicana estará compuesta por la Estrategia Dominicana de Desarrollo Rural Territorial (EDDERT) y por el Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial (PNDERT). Ambos instrumentos conectarán la Estrategia Nacional de Desarrollo y el Sistema Nacional de la Inversión Pública (incluidos los Planes Plurianuales), con el desarrollo de los territorios rurales como lo entiende la ECADERT.

La Estrategia Dominicana de Desarrollo Rural Territorial, es la aplicación del enfoque del DRT de ECADERT, PRODESUR y PIDERAL en la República Dominicana.

Su objetivo es impulsar la incorporación de los territorios rurales a la dinámica general de desarrollo del país, estableciendo un entorno facilitador que motive a los actores locales en los territorios rurales a implicarse y comprometerse en la promoción de su propio desarrollo y bienestar.

EDDERT aspira a:

- a) Promocionar actividad económica continua, sostenible y diversificada en los territorios rurales
- b) Proveer a los territorios rurales con las infraestructuras públicas y los equipamientos necesarios
- c) Mejorar la provisión de los servicios necesarios
- d) Mejorar la calidad del ambiente natural en los territorios rurales
- e) Promover la participación del sector privado y de la sociedad civil en el desarrollo de sus territorios rurales
- f) Alcanzar un mayor nivel de inclusión social en los territorios rurales

Después de 10 sesiones de trabajo del ETN, los documentos de formulación de EDDERT y PNDERT, quedaron terminados.

La tarea que queda por realizar ahora es la socialización política de la propuesta de política pública que implica EDDERT y PNDERT, y su validación en ámbitos geográficos y sociales más amplios.

Dificultades

La relativa debilidad institucional del Estado dominicano, especialmente en el nivel local ha representado una dificultad importante en el trabajo realizado por PIDERAL. También ha representado una dificultad, el estar centrado el proyecto y su labor, principalmente y casi únicamente en el Ministerio de Agricultura. Es sabido que el DRT tiene carácter multisectorial. Desde ese punto de

vista hubiese sido necesario establecer una relación con la presidencia del gobierno, y más cercana con el MEPyD. El no haber establecido esas relaciones al principio del trabajo, ha tenido un doble efecto. Por una parte ha dificultado el trabajo en sí, al contar con el apoyo directo de dos instancias públicas fundamentales como la presidencia del gobierno y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. En segundo lugar, al no haberse conseguido establecer esas relaciones al principio, es por lo que ahora es tan importante llevar a cabo la labor de socialización política de la propuesta.

Valoración a nivel nacional del trabajo realizado

A nivel técnico la propuesta de EDDERT y PNDERT cuenta con la aprobación y beneplácito de un grupo amplio de técnicos nacionales de distintas áreas. No obstante, una vez se cuente con el visto bueno de las autoridades competentes, se hace necesario someter la propuesta a una validación amplia tanto geográficamente como por grupos sociales.

Productos alcanzados

Como resultado de los trabajos realizados se ha obtenido una propuesta de Estrategia Dominicana para el Desarrollo Rural Territorial (EDDERT), y la formulación del primer Plan para la Implementación de la Estrategia.

Lecciones aprendidas

La necesidad de un mayor compromiso político inicial por parte del gobierno, es quizás la lección fundamental a tener en cuenta como consecuencia del trabajo realizado por PIDERAL. Ese compromiso político debe abarcar tanto la conformidad con el enfoque del DRT, como la disposición de los medios humanos y materiales necesarios para que el trabajo pueda alcanzar la dimensión e intensidad que el desarrollo de los territorios rurales requiere.

NIVEL TERRITORIOS DE BARAHONA NORTE Y BARAHONA SUR:

El Territorio.-

La secretaria técnica de la Comisión Nacional de la ECADERT seleccionó la provincia de Barahona para actuar PIDERAL, por ser territorio focal de la ECADERT. A Propuesta de PIDERAL, se definieron los dos territorios de actuación en la misma provincia, en los que habría que redactar el PEDET y crear el GAT.

Hay que destacar que la provincia de Barahona pertenece a la región de Enriquillo al suroeste del país y tiene los índices de pobreza más altos de República Dominicana.

Los Apoyos Institucionales.-

La ATG ha recibido el apoyo logístico del Ministerio de Agricultura, a través del Departamento de Extensión y Capacitación Agropecuaria y del proyecto PRODESUR.

La Asociación de Municipios de la Región de Enriquillo, ASOMURE, no ha dado ningún apoyo al equipo, no se ha implicado en PIDERAL, a pesar de haber sido incluida ASOMURE en el proyecto.

El Equipo Técnico del territorio.-

El equipo técnico del territorio se formó con los técnicos del Ministerio de Agricultura adscritos al proyecto PRODESUR, con el que PIDERAL firmó un convenio de colaboración para la capacitación de los técnicos del ministerio, la constitución de los GAT, y la redacción de los PEDETs. Desarrollándose el trabajo bajo la coordinación del equipo PIDERAL.

Los actores locales.-

Los actores locales del territorio fueron identificados a través de un mapeo de actores y han participado en el proyecto representantes de todos los sectores sociales y económicos de los dos territorios.

Las dificultades.-

Las principales dificultades han sido entre otras, el bajo nivel formativo del equipo técnico del ministerio de agricultura, con lo cual, la

capacitación impartida sobre el desarrollo territorial y la metodología para la redacción de los PEDETs, han tenido muchas dificultades, pues en teoría, se partía con un equipo técnico que se suponía con conocimientos de cierto nivel y además carecían, en su mayoría de conocimientos informáticos.

No se ha dispuesto de un espacio adecuado para impartir los talleres y depositar el material de trabajo. No se ha dispuesto de equipos informáticos ni de conexión a internet, tal como se había previsto tener para los talleres, el envío de documentos, intercambio de información y videoconferencias.

Los recursos necesarios para fotocopias, desplazamientos ó reuniones de los técnicos con los actores locales, han sido escasos y liberados con retrasos. Esto ha retrasado de forma importante el proyecto en el territorio.

Los retrasos en los pagos a los técnicos del ministerio también ha sido una dificultad añadida que ha desmotivado al equipo.

Debilidades.-

No todos los alcaldes no han participado de forma activa en el proyecto. Sólo algunos, y a título individual, han participado en algunas reuniones. ASOMURE ha obstaculizado la participación necesaria de los alcaldes, creando desconfianzas hacia los PEDETs y los GATs.

La no implicación de los alcaldes, como actores locales de relevancia que son, ha sido la principal debilidad del proyecto en los territorios.

Logros del proyecto.-

Un importante e imprescindible logro del proyecto, ha sido la dinamización de los actores locales, su participación y su implicación en el proceso de redacción de los PEDETs.

Entre los dos territorios han sido más de 170 representantes de organizaciones sociales, culturales, económicas, etc las que han participado en todo el proceso y en la constitución de los GATs.

Es de destacar que algunos de los técnicos del ministerio si se han implicado y han participado en el proceso y en la capacitación, con lo que en el territorio quedarán técnicos capacitados para seguir impulsando el desarrollo territorial.

PIDERAL ha alcanzado en los territorios los principales objetivos que se había propuesto. Por un lado se han redactado los PEDETs de los dos territorios y por otro se constituyen los GATs y todo ello con la participación activa de los actores locales, aplicando la metodología de PIDERAL.

Los avances y logros, así como las tareas a continuar se resumen a continuación:

Política Pública

- Capacitación en temas de DRT del Equipo Técnico Nacional (25 funcionarios de 14 instituciones nacionales).
- Consenso sobre la idea de territorio como unidad operativa de desarrollo de los territorios rurales (frente al municipio como unidad). En República Dominicana, inicialmente y especialmente debido a la posición de la gerente de la Asociación de Municipios de la Región Enriquillo (ASOMURE), donde se encuentra Barahona, había una presión fuerte para que DRT se equiparase a la organización municipal y el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.
- Consenso sobre la idea de que el DRT y su organización es algo diferente y complementario del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública y su organización.
- Consenso sobre la idea de OLDET de un territorio como espacio de integración y consenso de los actores locales de un territorio.
- Consenso de las instituciones nacionales que constituyen el ETN, 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. 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 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.

Trabajo por realizar:

Política Pública

- Apoyar el posicionamiento político de EDDERT y PNDERT como política pública para el DRT.
- Apoyar la validación de EDDERT a nivel regional y con un espectro amplio de colectivos sociales
- Apoyar la elaboración de la ley o decreto que apruebe EDDERT
- Apoyar la implementación de EDDERT
- Realizar un ejercicio de articulación de los PEDET con las políticas de las instituciones públicas.
- Apoyar el establecimiento de un sistema de seguimiento, evaluación y aprendizaje de la política pública para el DRT, de los planes y de la institucionalidad.

Actuación en territorios

- Apoyar a las OLDET constituidas en Barahona.
- Apoyar a articular las OLDET de Barahona con el Plan Barahona.
- Apoyar la constitución de las OLDET de nuevos territorios
- Apoyar la formulación de los PEDET de nuevos territorios
- Apoyar la modificación necesaria de la Ley de Municipalidades para que las mancomunidades puedan acoger la participación de la sociedad civil y del sector privado local, reuniendo las características deseables en una OLDET.

