

---

# NUEVOS ENFOQUES DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL

JOSÉ MARÍA SUMPSI Y FRANCISCO AMADOR \*

---

## RESUMEN

*El artículo hace un repaso a las políticas y estrategias de desarrollo rural de las agencias y gobiernos de América Latina, encontrando un amplio consenso en torno al enfoque del desarrollo territorial rural (DTR). Sin embargo, no ocurre lo mismo con los principios operativos e instrumentos que permitan aplicar los nuevos enfoques con éxito. Ello lleva a la necesidad de poner en marcha nuevos enfoques en la cooperación para el desarrollo rural que privilegian su carácter horizontal, regional y experimental, para convertirla en una herramienta de aprendizaje. Por último, se analizan dos experiencias del nuevo enfoque de la cooperación para el desarrollo rural, una en Latinoamérica (Proyecto EXPIDER del Banco Interamericano de Desarrollo) y otra en Vietnam (Proyecto DREV de INSA-ETEA-AECI).*

## ABSTRACT

*The article reviews Latin American governments and agencies rural development policies and strategies, finding an important consensus around the rural territorial development (TRD) framework. However, this consensus does not exist in relation to operative principles and tools that allow applying new approaches with success. To improve horizontal, regional and experimental approaches, it is*

---

\* José María Sumpsi trabaja en la Unidad de Desarrollo Rural del Banco Interamericano de Desarrollo, y es Catedrático del Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos (Universidad Politécnica de Madrid). Francisco Amador trabaja en la Facultad de Económicas y Empresariales (E.T.E.A.), Universidad de Córdoba.

*necessary to transform rural development cooperation in a learning tool. Finally, the text analyzes two experiences about the new framework on rural development cooperation, one of them in Latin America (Project EXPIDER, Inter- American Development Bank) and the other one in Vietnam (Project DREV, INSA-ETEA-AECI).*

## RÉSUMÉ

*L'article fait un examen des politiques et des stratégies de développement rural des agences et gouvernements de l'Amérique Latine, en y trouvant un vaste consensus autour du développement territorial rural (DTR). Toutefois, ce consensus ne se donne pas en relation aux principes opérationnels et aux instruments qui permettent d'appliquer ces nouvelles approches avec succès. Cela mène à la nécessité de mettre en marche de nouvelles approches dans la coopération pour le développement rural qui privilégient son caractère horizontal, régional et expérimental, pour la transformer en un outil d'apprentissage. Finalement, l'auteur analyse deux expériences de la nouvelle approche de la coopération pour le développement rural, une en Amérique Latine (Projet EXPIDER de la Banque Interaméricaine de Développement) et une autre au Vietnam (FEDEC0-AECI).*

## El nuevo consenso sobre desarrollo rural

El desarrollo rural en países en desarrollo ha tenido desde antiguo una clara orientación de lucha contra la pobreza, pero en la mayoría de los casos no ha llegado a formar parte de una estrategia nacional de desarrollo. Por el contrario, la mayor parte de las veces no ha pasado de ser un intento desarticulado de enfrentar una situación de exclusión social y económica de los pobres rurales con medidas parciales y discontinuas que no fueron sostenibles. Esto explica su aparición y desaparición de la agenda política de muchos países en desarrollo, según ciclos ideológicos, políticos y económicos.

La creciente importancia del objetivo de reducción de la pobreza, ha supuesto la discusión de nuevos enfoques de desarrollo rural, la consolidación de amplios consensos en torno al tema y, en suma, la vuelta del desarrollo rural a la agenda de gobiernos y agencias de desarrollo. Este movimiento, iniciado en los 90, se ha reforzado en los primeros años del nuevo siglo y milenio, de la mano primero de las agencias internacionales como el Banco Mundial

(BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrario (FIDA) y, después, del acuerdo sobre las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM). El 75% de los pobres absolutos, los que viven con menos de un dólar al día, residen en el medio rural, por lo que existe un consenso creciente sobre la imposibilidad de alcanzar los objetivos fijados para el año 2015 por el MDM, sin un aumento significativo de los ingresos de los hogares rurales y de las oportunidades de empleo en el medio rural.

Fruto de la aparición de nuevos enfoques de desarrollo rural y del retorno del desarrollo rural a las agendas de las agencias de desarrollo, éstas han elaborado y aprobado estrategias de desarrollo rural, que presentan notables convergencias, aunque con matices de cierta importancia<sup>1</sup>. Siguiendo el análisis comparado llevado a cabo por diversos autores en base a los documentos de estrategia de las más importantes agencias internacionales que operan en América Latina, los principales puntos de convergencia son<sup>2</sup>:

- Todas las estrategias de desarrollo rural analizadas definen como gran objetivo la reducción de la pobreza rural, asumiendo las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM), de reducir la pobreza extrema, mayoritariamente rural, a la mitad, en el año 2015.
- Se asume un enfoque territorial del desarrollo rural, se abandona el concepto estrecho de lo rural, postulando en cambio una definición amplia tanto respecto del carácter multisectorial, y no solo agrario, de la economía rural, como en un sentido espacial al incorporar los vínculos entre los núcleos rurales y los núcleos urbanos intermedios como motor del desarrollo rural.
- Se reconoce la necesidad de un entorno macroeconómico estable y una política económica que no genere incentivos en contra del medio rural ni del sector agrario.
- Se asigna prioridad al desarrollo institucional, incluyendo entre otros aspectos la construcción y fortalecimiento del mercado en las áreas rurales, el establecimiento de cadenas productivas, la creación de mecanismos de concertación público/privado y la construcción de espacios de ciudadanía, participación y democracia local.
- Se reconoce el papel central de los gobiernos locales en el diseño y conducción de las estrategias de desarrollo rural, aspecto que requiere una inversión sustantiva en el desarrollo de sus capacidades.

1. Para profundizar en el análisis comparado de las estrategias de desarrollo rural de las principales agencias de desarrollo ver los interesantes trabajos de (Ashley y Maxwell, 2001) y (Maxwell, 2003).

2. Sumpsi y Mora, 2004.

- Se asume una posición crítica frente a las dicotomías entre Estado y mercado o gobierno y sociedad civil. Se desarrollan propuestas de fortalecimiento de las instituciones de arbitraje entre sociedad civil, Estado y el mercado, considerando que el desarrollo y la cooperación entre los tres es una precondition del desarrollo rural.
- Se asume que aun cuando el desarrollo agropecuario continúa siendo clave para el desarrollo rural, hay que potenciar las actividades rurales no agrícolas, por lo que todas las estrategias de desarrollo rural incorporan, en mayor o menor medida, el objetivo de diversificación económica.
- Todas las estrategias prestan especial atención al manejo sostenible de los recursos naturales y a la necesidad de investigar y desarrollar técnicas y buenas prácticas agrarias que preserven el medio ambiente y los recursos naturales.

En definitiva, puede hablarse de una convergencia de las estrategias de desarrollo rural de las agencias internacionales, vinculada al objetivo de reducción de la pobreza, la exclusión y desigualdad social en la región. El desarrollo rural se concibe, cada vez más, no como una política aislada, sino como parte de un proyecto nacional de desarrollo, o dicho de otro modo, como la dimensión rural del desarrollo. Este es uno de los cambios principales respecto a enfoques de desarrollo rural dominantes en las décadas pasadas.

Los gobiernos también están elaborando o han elaborado ya estrategias de desarrollo rural. Estos son los casos de Perú, Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Honduras o Nicaragua. Algunos países las han traducido ya a políticas nacionales de desarrollo rural, como es el caso de Brasil, con su Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible y la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible, México con sus leyes de Desarrollo de Microregiones, promovida por SEDESOL y de Desarrollo Rural Sostenible, promovida por SAGARPA o Chile, con su Red de Cooperación Institucional para Zonas de Pobreza Rural (PRORURAL).

## **El difícil tránsito de la teoría a la práctica**

El consenso sobre el desarrollo rural existente en la región se produce más en el ámbito conceptual y teórico que en el terreno operativo y práctico. En efecto, es justamente en la fase operativa donde se encuentran las principales lagunas de las políticas y programas que supuestamente responden a los nuevos enfoques del desarrollo rural; lagunas que hacen que los discursos actuales de las agencias internacionales de desarrollo, gobiernos y ONG sobre desarrollo rural, no sean del todo consistentes ni verosímiles (Maxwell, 2003).

Por tanto, los problemas a resolver para que las estrategias se traduzcan en políticas y programas eficaces de desarrollo rural que alcancen sus objetivos de reducción de la pobreza y desigualdad social, no están en las definiciones ni en los enfoques del desarrollo rural. Sobre éstos, como ya se ha visto, existe un claro consenso, a pesar de los matices y distintos énfasis puestos en cada tema, según la agencia considerada<sup>3</sup>. Los problemas se encuentran en los niveles operativos, destacándose los siguientes:

- No existen criterios operativos comunes para definir un territorio como rural y, a pesar del reconocimiento general sobre la gran heterogeneidad de territorios rurales, no abundan las tipologías ni clasificaciones operativas de los mismos<sup>4</sup>.
- Sigue presentándose la confusión entre desarrollo agrario y desarrollo rural; continúa apreciándose un importante énfasis en las actividades agropecuarias y una escasa atención en el fomento de las actividades rurales no agrícolas.
- No se concede suficiente importancia a algunas tendencias que afectan al medio rural, fruto de la acelerada urbanización de la región. Ello supone que en la práctica las operaciones financiadas por las agencias de desarrollo no consideren, o lo hagan de modo incipiente, elementos fundamentales para lograr el éxito de los proyectos y programas de desarrollo rural. Pueden citarse como ejemplos las relaciones y flujos entre las zonas rurales y los centros urbanos intermedios, dentro de un enfoque de ordenación y desarrollo territorial, o las nuevas tendencias comerciales regionales, en especial la expansión de los supermercados y grandes cadenas de distribución<sup>5</sup>.
- La componente territorial es un elemento clave de los nuevos enfoques de desarrollo rural. Dicha componente lleva implícita la orientación multisectorial de los programas de desarrollo rural, cuya dificultad operativa estriba en que muchas administraciones y agencias de cooperación están estructuradas siguiendo un esquema sectorial. Así, el desarrollo territorial se enfrenta al desafío de cómo lograr la coordinación y la articulación de programas de administraciones sectoriales y territoriales de distintos niveles.
- La estructura sectorial las agencias o gobiernos, tampoco favorece la traducción de las estrategias de desarrollo rural en auténticas políticas y programas de desarrollo territorial rural. Por ello, las políticas y programas

---

3. Para un análisis de las principales diferencias que presentan las estrategias de desarrollo rural de las agencias internacionales ver la Estrategia de Desarrollo Rural del BID (BID, 2004).

4. Como excepciones caben destacar los interesantes trabajos de Schejtman y Berdegú, 2003 y el ya citado de Ashley y Maxwell, 2003.

5. Uno de los escasos trabajos sobre el tema es el ya citado de Reardon y Berdegú, 2003.

de desarrollo rural, que por regla general son responsabilidad de los ministerios de agricultura siguen centrándose en la agricultura y como mucho, por extensión, al manejo de los recursos naturales, lo que dificulta extraordinariamente la transición operativa del enfoque sectorial agrario al enfoque territorial rural.

- Las políticas y programas de desarrollo rural deben impulsar procesos sociales y económicos que tienen un largo período de maduración. La lógica dominante de las intervenciones de las agencias y gobiernos, limitadas en el tiempo y en el espacio, no contribuye al éxito de los programas de desarrollo rural. Dicho de otro modo, con proyectos desarticulados, dispersos en el espacio y limitados en el tiempo no se logrará el desarrollo de las áreas rurales de América Latina y el Caribe; aunque debe reconocerse también que sin crecimiento económico sostenido, cualquier programa de desarrollo rural, por bueno que sea, será puro voluntarismo.
- Los programas y proyectos de desarrollo rural local deben articularse e integrarse en una política de desarrollo regional, pues el desarrollo de las infraestructuras, la creación de un ambiente favorable para la inversión rural y la ampliación del mercado de trabajo no puede hacerse en el ámbito local sino en el subnacional o incluso en el nacional<sup>6</sup>.
- A pesar del consenso sobre el lugar central de la descentralización en los nuevos enfoques de desarrollo rural, en la práctica pocos programas de desarrollo rural han tenido éxito en la definición de esquemas organizativos e institucionales que asuman adecuadamente la descentralización de la gestión y la concertación pública/privada en los programas de desarrollo territorial rural. A este importante tema dedicaremos la sección siguiente.

## **Descentralización y desarrollo rural**

Las políticas y programas de desarrollo rural se vienen ejecutando en América Latina de forma más o menos descentralizada desde la década de los 90, aportando algunos avances en cuanto a la participación de organizaciones civiles y los ciudadanos en los procesos de desarrollo, el impulso de procesos de descentralización del poder público y la concepción integral del desarrollo en un determinado territorio. No obstante, persisten aún numerosos problemas

---

6. Para ampliar esta importante condición del desarrollo rural local se puede consultar el trabajo de Sadoulet y de Janvry, 2003, el artículo de Bandeira, Atance y Sumpsi, 2003 o el análisis de la Estrategia de desarrollo rural de la Unión Europea (Sumpsi, 2002).

prácticos para que el binomio descentralización y desarrollo rural se resuelva eficazmente, lo que de nuevo plantea desafíos importantes en el ámbito operativo:

- Los programas de desarrollo local se desenvuelven dentro de una realidad más amplia caracterizada por la deficiencia de infraestructuras, mercados y servicios públicos, cuya mejora corresponde, como hemos visto, a los planes regionales y nacionales. Sin dichos planes la posibilidad de éxito de los programas locales de desarrollo rural se verá muy limitada.
- Cuando se habla de descentralización y desarrollo rural, se suele hacer referencia al ámbito local, pero sin aclarar como se define dicho ámbito: ¿Municipio, Mancomunidad, Provincia, Cantón, Distrito, Departamento, Subcuenca, Microcuenca, Microregión? El ámbito territorial de intervención de los programas de desarrollo rural local debe definirse lo suficientemente grande para que exista suficiente masa crítica de actores locales y organizaciones sociales y productivas, pero lo suficientemente pequeño para que puedan entrar en juego las economías de proximidad y las relaciones de confianza que pueden construirse en un ámbito espacial reducido y que son claves para el éxito del desarrollo rural local<sup>7</sup>.
- El espacio rural se caracteriza por el fuerte peso de las relaciones personales y por la elevada concentración de los recursos en un grupo reducido de habitantes, provocando que el poder político local esté muy influenciado por este grupo. Por el otro lado, nos encontramos con una masa de habitantes rurales pobres, que están dispersos y tienen dificultades para realizar acciones colectivas<sup>8</sup>.
- Los programas de desarrollo local están orientados a una mayor participación de los habitantes rurales pobres en los procesos políticos locales, por lo que cabe esperar una redistribución de la renta política, aunque sea sólo en términos relativos, lo que provoca una fuerte oposición por parte de los que detentan el poder<sup>9</sup>.
- Los procesos de descentralización provocan en muchas ocasiones que se amplíe la brecha entre las cada vez más extensas competencias que se les asignan y las escasas capacidades reales de las administraciones locales en cuanto a recursos económicos y humanos. La mayoría de aquellas

7. En el caso de la iniciativa LEADER de la Unión Europea dicho ámbito territorial se define por una población entre 10.000 y 100.000 habitantes. Pero si se parte de un concepto amplio de lo rural y se reconoce el importante papel que las ciudades intermedias pueden jugar en el desarrollo rural, estos límites podrían ser ligeramente superiores en América Latina.

8. Un estudio muy interesante sobre las condiciones de éxito o fracaso de las acciones colectivas en comunidades rurales pobres, realizado con la información recogida sobre 12 experiencias en distintos países de América Latina puede encontrarse en Ramírez y Berdegú, 2003.

9. Bardhan, 2001.

adolecen de falta de cuadros técnicos con capacidad para manejar las complejidades del entramado territorial rural.

- Los planes de desarrollo local contienen con la misma o mayor prioridad medidas de corte compensatorio o asistencial, que medidas de desarrollo productivo sostenibles y a más largo plazo, lo que impide el desarrollo económico local.
- La cultura política local está generalmente viciada por el clientelismo, el cortoplacismo o la confrontación de intereses.
- La participación de los habitantes rurales pobres en los procesos de desarrollo local es aún muy baja, debido a su falta de capacidad organizativa, su bajo nivel educativo y sus escasos medios económicos. En otros casos, la supervivencia a costa del Estado transforma a las organizaciones civiles en actores dependientes de los vaivenes políticos y de los ciclos de las políticas públicas.

## **Hacia un nuevo enfoque de la cooperación para el desarrollo rural**

En las secciones 2 y 3 del artículo se puso de manifiesto que los principales problemas del nuevo enfoque territorial de desarrollo rural no son conceptuales sino operativos. Cuando se pregunta como se lleva a la practica este nuevo concepto, comienzan los problemas y nadie sabe muy bien como hacerlo. No hay experiencia, no hay evidencia empírica concluyente, no hay cuerpo de pensamiento sobre como hacer operativo el nuevo enfoque.

No existe en la actualidad un nuevo paradigma ni se dispone de una formula mágica para hacer operativo con carácter general el concepto de desarrollo territorial rural. Además, cada territorio es distinto en su historia, organización, instituciones, identidad geográfica y cultural, dotación de recursos, capital humano y capital social, de modo que lo que vale en un lugar no tiene por que valer en otro, incluso dentro del mismo país. Por ello, se impone el método empírico y el “learning by doing” como fórmula de aprendizaje. Y es en este contexto en el que la cooperación para el desarrollo rural puede jugar un gran papel, siempre que se enfoque de otra manera.

El elemento central del nuevo enfoque de cooperación para el desarrollo rural que propugnamos es definir quién y cómo se debe hacer esa cooperación. Si consideramos que en el nuevo enfoque territorial del desarrollo rural, los actores locales del desarrollo deben jugar un papel clave y que los pueblos son los auténticos protagonistas de su propio desarrollo, entonces son los actores públicos y privados de desarrollo rural en distintos niveles territoriales del país donante, los que tienen que protagonizar la cooperación con actores del



desarrollo rural del país receptor, y plantear la cooperación como un proceso de intercambio de experiencias y trabajo en red, en lugar de un proceso de transmisión de recetas mágicas.

La Iniciativa LEADER de desarrollo local en áreas rurales de la Unión Europea, acumula una rica experiencia que puede ser de interés en AL, en términos de intercambio de experiencias entre ambas regiones. Algunos de los principios de LEADER pueden ser valiosos en otras regiones y, además, se puede aprender de las lecciones de la iniciativa LEADER, basadas en las evaluaciones realizadas tras más de 10 años de aplicación, y que pueden ser útiles en el diseño de programas de desarrollo rural en AL<sup>10</sup>.

Pero para muestra bien valen dos botones, así que mejor presentar dos ejemplos del nuevo enfoque, el proyecto EXPIDER en América Latina y el proyecto DREV en Vietnam, en vez de seguir argumentando la necesidad de un nuevo enfoque de la cooperación para el desarrollo rural y especulando sobre el mismo. A continuación se presentan ambos casos<sup>11</sup>.

### **Proyecto EXPIDER (América Latina)**

En marzo de 2003 el Banco Interamericano de Desarrollo presentó al Fondo General de Cooperación de España (FGCE) el documento del Proyecto EXPIDER (Experiencias Piloto de Desarrollo Rural en América Latina), concebido como Proyecto Regional de Cooperación Técnica, en el que gestores y actores de programas de desarrollo rural local de la Iniciativa LEADER en España, intercambian experiencias con y prestan apoyo técnico a gestores y actores locales de desarrollo rural de América Latina. El FGCE aprobó la financiación para EXPIDER en mayo, y el BID aprobó el proyecto en octubre de 2003, iniciándose los trabajos en enero de 2004.

#### *Breve descripción del proyecto EXPIDER*

El objetivo de EXPIDER es apoyar experiencias piloto del nuevo enfoque de desarrollo territorial rural en América Latina, mediante la cooperación horizontal entre territorios rurales y actores locales de España y América Latina, con procesos de desarrollo rural en curso. En particular, se pretende contrastar la validez de los principios básicos de la Iniciativa LEADER

10. Bandeira, Atance y Sumpsi, 2003.

11. El proyecto EXPIDER esta financiado por el Fondo General de Cooperación de España (FGCE) y ejecutado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El proyecto DREV esta financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en su convocatoria ordinaria de ONG, en los años 2000 a 2003 y ejecutado por INSA-ETEA.

de la Unión Europea (desarrollo local en áreas rurales), en América Latina. Entre dichos principios destacan: el enfoque de abajo a arriba, la participación de los actores locales, la planificación estratégica, la innovación, diversificación y encadenamiento productivo, la asociación y concertación entre actores privados y públicos para promover el desarrollo económico y el trabajo en red para intercambiar experiencias entre territorios rurales con procesos de desarrollo en marcha. El objetivo final es que las lecciones aprendidas a través de las experiencias de desarrollo territorial rural apoyadas por EXPIDER, puedan servir para mejorar la efectividad de los programas de desarrollo rural aplicados en América Latina. Los cuatro componentes principales del Proyecto EXPIDER son los siguientes:

1. Apoyo a la creación/fortalecimiento institucional para el desarrollo
2. Apoyo a la elaboración/revisión del plan de desarrollo rural
3. Seguimiento y evaluación de las experiencias piloto de EXPIDER
4. Identificación de buenas prácticas de desarrollo territorial rural

El proyecto seleccionó tres países de América Latina (Bolivia, Ecuador y Honduras), y en cada país se identificó una zona piloto en la que promover/apoyar experiencias de desarrollo rural local. Los criterios para llevar a cabo la selección de zonas piloto fueron los siguientes: dimensión de la zona en territorio y población, existencia de una cierta identidad territorial, vertebración territorial de núcleos rurales y urbanos intermedios, base mínima de recursos endógenos, existencia de organizaciones y redes locales con experiencia en acciones de desarrollo y presencia de elementos diferenciales en las tres zonas piloto para que el análisis comparado de las experiencias piloto permitiera extraer algunas conclusiones acerca de los factores de éxito o fracaso de las políticas de desarrollo rural local en la Región. Después del correspondiente proceso de propuestas y discusiones con las autoridades de cada país se seleccionaron las tres zonas piloto siguientes: *Mancomunidad de Municipios de los Valles Cruceños (Bolivia)*, *Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Chanchan (Ecuador)* y *Subcuencas de Reitoca y Verdugo (Honduras)*.

La coordinación y seguimiento del Proyecto EXPIDER es responsabilidad de la Unidad de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo. Para desarrollar las actividades de EXPIDER en cada zona piloto, se cuenta con un equipo de trabajo integrado por el consultor local y los consultores internacionales, a los que cabe sumar el apoyo de la contraparte del país, tanto nacional como local, y el de la representación del BID en el país.

### *Elementos innovadores del Proyecto EXPIDER*

La acogida dispensada por las autoridades locales, las organizaciones de productores, las ONG y la sociedad civil de las tres zonas piloto al Proyecto EXPIDER ha sido mucho mayor de la esperada, y las actividades desarrolladas por los consultores empieza a dar sus frutos a los pocos meses de iniciada la ejecución del Proyecto EXPIDER. Se vislumbran ya resultados, algunos de ellos tangibles, como la creación y financiación por los municipios de la Agencia de Desarrollo Regional (ADER) en la zona piloto de Bolivia, y otros menos tangibles, aunque no menos importantes, como la creación de capital social en las tres zonas de intervención de EXPIDER.

En las primeras reflexiones sobre las causas del interés despertado por EXPIDER en las zonas piloto donde está actuando, se han identificado ya algunos elementos que estarían en la base del éxito del proyecto y que darían una idea del potencial futuro de proyectos de cooperación técnica del tipo EXPIDER, y que presentamos a continuación:

#### a) La cooperación territorial horizontal

El proyecto EXPIDER se concibe como un proyecto de cooperación horizontal local, de modo que es un territorio español con un programa de desarrollo rural en marcha el que presta la cooperación técnica al territorio a la zona de América Latina con un proceso de desarrollo rural en curso. *Se trata pues de una cooperación técnica que se basa en el intercambio de experiencias más que en la prescripción de recetas.* Dicho intercambio se realiza de forma directa, sin intermediarios, entre zonas rurales y actores locales de España y países de América Latina.

#### b) El perfil de los consultores

El consultor local de cada zona piloto es un experto en desarrollo rural de gran prestigio político y profesional en el país, lo que contribuye a la credibilidad y entrada del Proyecto en la zona y facilita relaciones con las autoridades nacionales y locales. Es el único consultor del Proyecto que está presente en la zona a lo largo de todo el tiempo que dura el Proyecto, lo que le otorga un papel clave como enlace, apoyo y coordinación de los consultores españoles, convirtiéndose de facto en el representante permanente de EXPIDER en la zona.

Los consultores españoles seleccionados para cada zona piloto no pertenecen al circuito de consultoría internacional, sino que son actores locales, públicos

y privados, y gestores de programas de desarrollo rural con experiencia sobre el terreno, capaces de transmitir e intercambiar esta experiencia con sus pares de la zona piloto correspondiente (alcaldes y concejales, técnicos de municipios, mancomunidades y consejos de desarrollo rural, líderes sociales y técnicos y gerentes de cooperativas y organizaciones de productores). Estos consultores no convencionales no van a trabajar a la zona piloto a título individual, sino integrados en un equipo creado, organizado y coordinado por una institución, que es quien asume el contrato de consultoría internacional en cada zona piloto<sup>12</sup>.

Las ventajas de este perfil de consultor, frente al que normalmente se utiliza en la mayoría de cooperaciones técnicas, son básicamente tres:

- i) Se crea una empatía especial entre los actores locales de la zona piloto y los consultores, que son también actores locales de zonas rurales españolas con experiencias exitosas (programas LEADER y PRODER). El lenguaje y vivencias son parecidas, la credibilidad es alta y la receptividad a escuchar y aprender de las experiencias de estos consultores es mucho mayor que en el caso de consultores convencionales. Los actores de la zona se sienten cómodos con estos consultores no convencionales, pues perciben su trabajo como un ejercicio de intercambio de experiencias entre personas que tratan de lograr algo parecido, mejorar el nivel y la calidad de vida de la población rural, en zonas y países distintos.
- ii) Se genera un mayor compromiso con los problemas de la zona y sus gentes por parte de estos consultores no convencionales, que acaban asumiendo a menudo un compromiso personal que crea relaciones de intercambio estables.
- iii) Se abre la posibilidad de que EXPIDER sea solamente la primera fase de una cooperación, que luego sea continuada, sostenida, por la institución que asume la consultoría internacional de cada zona piloto, y en este sentido se está ya trabajando. Ello reduce el riesgo de frustración que supone poner en marcha un proyecto de cooperación que termina a corto plazo, cosa

---

12. Después del proceso de selección en el que participaron 22 instituciones y empresas públicas y privadas, se contrató a DAP (Empresa Pública de la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía) para la consultoría de la zona piloto de Bolivia, AGADER (Agencia Gallega de Desarrollo Rural) para la consultoría de la zona piloto de Ecuador y a FEDECO (Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación) para la consultoría de la zona piloto de Honduras.

a la que los actores locales están acostumbrados y de la que se quejan sistemáticamente.

c) El énfasis en las actividades rurales no agrícolas

Una de las aportaciones más novedosas de EXPIDER es el énfasis que presta a las actividades productivas rurales no agrícolas. Existe ya un cierto consenso en América Latina sobre la importancia de la diversificación económica como elemento clave del desarrollo rural. Pero, en la práctica, esta idea central no está incorporada en la mayoría de los proyectos y programas de desarrollo rural en curso que financian la cooperación y agencias internacionales o incluso los países con sus propios recursos fiscales. Esta lentitud en el tránsito de la teoría a la práctica, se debe a rémora histórica que confunde desarrollo agrario con desarrollo rural, y con el peso todavía elevado del sector agropecuario en la economía rural de América Latina.

d) La coordinación y articulación con otros programas e instituciones de desarrollo

La primera actividad de EXPIDER es la realización de un inventario de organizaciones y proyectos de desarrollo rural que actúan en la zona piloto. En todas las zonas se han encontrado varios proyectos y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, que operan en la zona y suman un elevado volumen de recursos técnicos y financieros. Sin embargo, no siempre existe coordinación entre ellos, duplicando en muchos casos el tipo de trabajo, reuniones y acciones. Ello provoca la baja eficacia y eficiencia de los recursos disponibles, tanto de los gobiernos locales o nacionales como de la cooperación, recursos siempre escasos, y el hastío de los actores locales que se ven convocados en reiteradas ocasiones y por distintas organizaciones a reuniones para tratar similares temas.

El Proyecto destina una parte de sus esfuerzos y recursos a actividades de toma de conciencia de la importancia de la coordinación y, lo que es bastante más difícil, a la creación de mecanismos operativos que garanticen una visión de trabajo conjunto y una coordinación y articulación efectiva entre instituciones, organizaciones, proyectos y programas de desarrollo, públicos y privados, que actúan en la zona piloto. En ambos temas, toma de conciencia y creación de mecanismos operativos de coordinación, el Proyecto EXPIDER ha logrado avances y está introduciendo la cultura de la coordinación y articulación de las organizaciones y proyectos de desarrollo, públicos y privados y a distintos niveles territoriales, que inciden en las zonas piloto.

e) La dimensión regional de EXPIDER

La cooperación regional se está revelando mas interesante que la cooperación nacional. En primer lugar, por que lo aprendido respecto a como mejorar la ejecución de los programas en un país, se puede trasladar a otros con gran facilidad, como esta sucediendo en EXPIDER, lo que permite ganar eficacia a la cooperación. En segundo lugar, por que facilita la cultura del intercambio de experiencias entre territorios rurales de distintos países de América Latina y de estos con territorios de otras regiones, lo que puede ser el embrión de un futuro Observatorio de Desarrollo Rural en América Latina, como bien público regional. El Proyecto EXPIDER está apoyando el trabajo en red entre las tres zonas piloto, y está ya programando diversas reuniones entre actores de las tres zonas piloto, así como un viaje conjunto de actores de las tres zonas a España para debatir en el terreno y con los actores locales españoles las experiencias de desarrollo rural de ese país, actividades que producen mas resultados que la realización de muchos talleres de actores locales en la zona.

f) La asociación con programas de inversión productiva rural a gran escala

El Proyecto EXPIDER no trabaja de forma aislada y abstracta, sino en asociación con programas de inversión rural a escala nacional que financia el BID u otras agencias de desarrollo. Tal asociación es doblemente necesaria. Por un lado, la cooperación técnica puede fortalecer instituciones y construir capacidades, sin las cuales los grandes programas de inversión productiva y negocios rurales no funcionan. El dinero es importante, pero con mucha frecuencia observamos que proyectos millonarios para inversiones productivas rurales financiados por el BID, no son capaces de gastarse el dinero en el plazo previsto, y mucho menos de gastárselo eficientemente. Por otro lado, un proyecto como EXPIDER que actúa en zonas muy pobres y que solo ofrece fortalecimiento institucional y adquisición de capacidades, corre el riesgo, como ya ha sucedido en la práctica, de generar frustración y falta de interés si no se asocia con un programa de inversiones de gran escala, que permita que la capacitación y fortalecimiento institucional producido por EXPIDER, se traduzca en financiación de proyectos de inversión productiva que acaben generando mayores ingresos y empleo en las zonas de actuación.

**Proyecto DREV (Vietnam)**

En la convocatoria ordinaria de ONG del año 2000, la Agencia Española de Cooperación (AECI) aprobó la primera fase del proyecto DREV (Desarrollo Rural en Vietnam), concebido como un proyecto a largo plazo (hasta el 2007), con dimensión nacional, provincial y local, al mismo tiempo; en el que una

institución sin ánimo de lucro, INSA-ETEA, colabora con distintos agentes e instituciones Vietnamitas, públicas y privadas, con la finalidad de generar capacidades, institucionalidad y procesos internos conducentes a formalizar una política nacional de desarrollo rural con base territorial, semejante al programa LEADER en Europa; que ayude a facilitar la movilización de las áreas rurales del país. La primera fase del proyecto fue aprobada en la convocatoria ordinaria de ONG del año, 2000, iniciándose los trabajos en diciembre de ese mismo año. Desde entonces, el proyecto se encuentra en su cuarto año, tras concurrir anualmente a la convocatoria ordinaria de ONGD de la AECI.

### *Breve descripción del proyecto DREV*

A diferencia del proyecto EXPIDER, que nace en el contexto de organismos internacionales como el BID, DREV, es un proyecto que se desenvuelve en el marco de la cooperación de ONGD. No es frecuente que una ONGD sitúe su campo de actuación a nivel de la problemática general del desarrollo rural, y de las políticas nacionales o regionales que intentan incidir en la misma, no obstante, ese es el caso de INSA-ETEA. El proyecto DREV, en su diseño, intenta evitar las deficiencias que se han observado en la cooperación internacional al desarrollo en el pasado, y ya mencionadas en este artículo.

Para ello, la metodología seguida en DREV actúa basándose en varios pilares básicos:

- *La importancia del capital humano endógeno formado*
  - En términos generales
  - En aspectos específicos. Entre ellos, en desarrollo rural territorial
- *Los actores líderes.* Capaces de actuar de palanca y movilizar a otros actores.
- *Actuación simultánea en los niveles nacional, provincial y local.* La coordinación e integración entre los distintos niveles administrativos del territorio es fundamental para un uso coordinado de recursos y para facilitar la difusión de experiencias y el trabajo en red.
- *Instituciones y estructura organizativa adecuadas,* incluyendo instituciones en el campo del desarrollo rural. El proyecto DREV se apoya de forma significativa en la administración del país, a todos sus niveles, por un lado; y por otro en las universidades agrícolas del mismo. A la luz del proyecto, se ha creado un centro de formación e investigación en gestión de empresas cooperativas agrícolas y desarrollo rural, en cada una de las universidades agrícolas. Estos centros actúan hoy en red, y constituyen uno de los medios de difusión de iniciativas a lo largo de todo el país.
- *Estrategia para el cambio liderada por la institucionalidad básica del país.* El agente fundamental en el desarrollo de un país o de un territorio

concreto es el gobierno y el pueblo del país. La labor de la cooperación internacional, aún siendo importante sin duda, desempeña un papel complementario a las soluciones internas del propio país, que representan la acción principal de desarrollo. Coordinar y apoyar a esa acción interna es la mejor forma en la que la cooperación internacional, incluida las de las ONGDI puede ser eficaz.

- *Experiencias piloto*, que sirvan de comprobación empírica de la teoría y de modelo difusor. Además de todas las acciones que se llevan a cabo a nivel nacional, El gobierno vietnamita ha designado la provincia piloto de Thai Nguyen, y las autoridades de la provincia, a su vez, han elegido los distritos piloto de Pho Yen y Don Gy.
- *Financiación*. Se requiere financiación específica, y también una mayor coordinación entre los distintos actores que ya están actuando en el territorio de que se trate.

Ya se ha mencionado en la sección 2 de este artículo, que llevar a cabo actuaciones de desarrollo rural con un enfoque territorial, no es cosa fácil, y por lo tanto no se puede dejar a la improvisación o acciones espontáneas de los distintos actores.

Desde esa perspectiva, el proyecto DREV de INSA-ETEA en desarrollo rural en Vietnam, aspira a colaborar en la generación de ese entorno favorecedor, es decir, en la formalización de una metodología propia vietnamita para llevar a cabo actuaciones de desarrollo rural en el país. El objetivo de esas actuaciones será focalizar los recursos nacionales y movilizar los recursos locales, así como los de las ONGD que operan en Vietnam, para lograr el incremento del nivel de renta y de oportunidades, de la población rural en su propio territorio.

En nuestra opinión, este tipo de enfoque constituye la vía más segura de erradicación de la pobreza y de lograr el desarrollo sostenible de los territorios rurales.

#### *Los procesos implicados*

El número de aspectos de la realidad involucrados en una situación de desarrollo rural es amplio y variado. No obstante vale la pena resaltar algunos de los procesos que adquieren especial relevancia en países en vías de desarrollo, como Vietnam, donde la agricultura campesina es todavía un sector predominante.

- Procesos de fortalecimiento de las unidades productivas agrícolas
  - Mejora de infraestructuras
  - Procesos de formación
  - Procesos de diseño de nuevas estrategias productivas y de marketing



- Institucionalidad pública y privada
- Formación de cooperativas y otras fórmulas de cooperación
- Consejos reguladores
- Etc.
- Procesos de promoción y fortalecimiento de la industria, los servicios, la artesanía rural, etc.
- Procesos de sensibilización y formación específica en políticas de desarrollo rural con base territorial
- Generación de fórmulas de gestión local de una imagen común del territorio y de los proyectos de innovación que la desarrollen
- Procesos de financiación
- Procesos de difusión y de efecto multiplicador

### *La búsqueda del desarrollo en dos fases*

En un país, como Vietnam, todavía inmerso en un proceso de transición a la economía de mercado, sin experiencia anterior en políticas de desarrollo rural modernas. En un país, con un medio rural eminentemente campesino, donde la agricultura de subsistencia está todavía presente en muchos casos, es de dudosa validez empírica, que se puedan poner en marcha, directamente, procesos y políticas de desarrollo rural semejantes al programa LEADER. Por ese motivo, el proyecto DREV está planificado en dos fases:

La primera fase concluye en el año 2004, ha estado destinada al fortalecimiento del sector agrícola:<sup>13</sup>

#### a) Fortalecimiento de las unidades productivas agrícolas

- Promoción de la acción colectiva: cooperativas, etc.
- Mejora de infraestructuras productivas: transformaciones de riego, mejoras técnicas a la productividad, innovación tecnológica, etc.
- Diseños de nuevas estrategias de producción y comercialización

#### b) Fortalecimiento de la formación en gestión de empresas agrícolas: cooperativas

- Diseño de una estrategia nacional de formación en gestión de cooperativas agrícolas

---

13. Una descripción más detallada de las actividades realizadas por los proyectos de INSA-E TEA desde 2001, puede verse en el documento "Informe de la conferencia Internacional sobre la Cooperación entre Vietnam y las ONGDI, y las Implicaciones de la misma en los proyectos de INSA-E TEA en la zona".

- Creación de una estructura nacional de centros de formación: ocho centros de formación, uno por cada región ecológica del país
- Diseño de materiales de formación, con un tronco común a los ocho centros del país.

La segunda fase, cuyos primeros pasos han comenzado también en el 2004, incluye tres niveles de actuación:

a) Generación de un entorno favorecedor del desarrollo rural a nivel nacional

Este nivel implica todas las tareas de sensibilización y discusión con las autoridades vietnamitas e instituciones relevantes en desarrollo rural en el país, conducentes a proporcionar un marco nacional de planificación y legal, que de un contexto común a las actuaciones de desarrollo rural que se realicen en los distintos territorios.

Los elementos básicos a este nivel son:

- Viaje de demostración a España de una delegación vietnamita
- Elaboración de las Bases para El Desarrollo Rural en Vietnam (Libro Blanco)
- Diseño de una Metodología Vietnamita para la implantación y gestión de actuaciones concretas de Desarrollo Rural en los distintos territorios del país
- Diseño de una Estrategia Nacional de Formación en Desarrollo rural
- Creación de una Red Nacional de Centros Especializados en Desarrollo Rural, un centro por cada región ecológica de Vietnam.
- Edición de materiales de formación especializados en desarrollo rural
- Formación de cuadros de los ministerios y autoridades provinciales y locales relacionadas con el desarrollo rural

b) Generación de un entorno favorecedor del desarrollo rural a nivel de una provincia piloto: Thai Nguyen

Este nivel implica tareas de sensibilización y discusión con las autoridades e instituciones relevantes de la provincia piloto de que se trate, en nuestro caso Thai Nguyen, conducentes a proporcionar a los actores locales un marco de planificación y legal adecuados. La generación de un entorno favorecedor a este nivel, implica igualmente la puesta en marcha de procesos generales de carácter sectorial que faciliten las actuaciones de desarrollo rural que se realicen en los territorios piloto concretos (unidades territoriales de desarrollo rural)

Los elementos fundamentales a este nivel son:

- Viaje de demostración a España de una delegación vietnamita de la provincia piloto
- Elaboración de las Bases para El Desarrollo Rural en la provincia piloto
- Diseño de una Estrategia Provincial de Formación en Desarrollo Rural
- Creación de un Centro Provincial Especializado en Desarrollo Rural
- Formación de cuadros de las autoridades provinciales y locales relacionadas con el desarrollo rural
- Generación de estrategias de carácter sectorial que faciliten un contexto adecuado para que distintos actores, públicos y privados, puedan llevar a cabo actuaciones de generación de valor añadido y empleo.
- Generación de fórmulas de gestión local de una imagen común del territorio y de los proyectos de innovación que la desarrollen

c) Formulación y gestión de Planes de Innovación Rural en territorios piloto concretos

Junto a la creación de una fórmula de gestión del Plan de Innovación Rural del territorio piloto, dicho plan implica establecer:

- Una visión colectiva y compartida del territorio y de su futuro
- Objetivos de la actuación
- Diagnóstico de la realidad rural: el territorio, aspectos sectoriales, aspectos transversales, aspectos relacionados con otras políticas, FODA de la situación concreta
- Definición de estrategias facilitadoras de entorno (generales y sectoriales) y rurales propiamente dichas
- Líneas de actuación que desarrollen las estrategias que se hayan formulado
- Plan de Financiación
- Gestionar el Plan de Innovación en el tiempo, especialmente la promoción y financiación de iniciativas de generación de valor añadido y empleo

## Conclusiones

En este artículo se ha puesto de manifiesto que el hecho de haber alcanzado un amplio consenso teórico en torno al enfoque territorial del desarrollo rural, no es suficiente para erradicar la pobreza del mundo y alcanzar un desarrollo sostenible. Por el contrario, todavía queda mucho trabajo por hacer para llevar este nuevo y prometedor enfoque de la teoría a la práctica. La primera conclusión del artículo es que la cooperación puede y debe

jugar un importante papel en la identificación de las fórmulas operativas más eficaces y las mejores prácticas del desarrollo territorial rural. En concreto, la gestión de territorios rurales desde una visión descentralizada, requiere una cooperación horizontal basada en el intercambio de experiencias entre actores y territorios rurales, sin olvidar la necesidad de una cooperación vertical, que apoye y facilite la articulación entre distintos niveles territoriales de desarrollo rural (nacional, regional, provincial y local).

Un segundo elemento a considerar en el diseño de proyectos de cooperación para el desarrollo rural es la necesidad de introducir la lógica de intervención. Se requiere planificar el desarrollo de áreas geográficas concretas. Esta llamada a la necesidad de planificar el desarrollo, no significa una exclusión de la flexibilidad y de la oportunidad de encontrar soluciones locales a los problemas locales de desarrollo, sino que al contrario implica que se generen entornos facilitadores formales, en los que las iniciativas locales encuentren apoyo. Por otro lado, estos entornos facilitadores planificados, son el modo de conferir coherencia y unidad de dirección a las distintas iniciativas locales, y entre éstas y las de ámbito superior, provinciales y nacionales, que de otra manera no trabajarían en la misma dirección.

Un tercer aspecto a tener en cuenta en la cooperación para el desarrollo territorial rural, es la diferencia entre procesos y proyectos. El desarrollo, especialmente en territorios concretos, tiene más que ver con procesos que con proyectos específicos. Es decir, el desarrollo depende más de que la población y las instituciones de un territorio determinado sean capaces de hacer cosas por sí mismos, y para sí mismos, que de proyectos, más o menos importantes, que provengan del exterior del territorio. Ello nos lleva a otra conclusión y es que la cooperación debe ser orientada desde la demanda, es decir desde el país receptor, y estar integrada en su organización administrativa y presupuestaria, en lugar de ser orientada desde la oferta, esto es, por el país donante, y aplicada mediante esquemas administrativos y presupuestarios paralelos<sup>14</sup>.

Finalmente, parece claro que proyectos piloto del tipo EXPIDER y DREV, pueden contribuir a clarificar y establecer las bases operativas para implementar de manera eficaz el nuevo enfoque territorial del desarrollo rural.

---

14. Williams et al 2003.

## Bibliografía

- ASHLEY, C. Y MAXWELL, S., “Rethinking Rural development”, *Development Policy Review*, 19:4, Diciembre 2003.
- BANDEIRA, P. ATANCE I. Y SUMPSE JM., “Las Políticas de Desarrollo Rural en América Latina: Requerimientos de un Nuevo Enfoque”, *Cuadernos de Desarrollo Rural* N° 51, Bogotá, Colombia, 2003.
- BID, *Estrategia de Desarrollo Rural*, Unidad de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2004.
- INSA-ETEA, Informe de la conferencia Internacional sobre la cooperación entre Vietnam y las ONGD internacionales, y las implicaciones de la misma en los proyectos y en la estrategia de la Cooperación Española en la zona, Hanoi, 2003.
- MAXWELL, S., “How to Rescue Rural Development before it’s to late”, *XXV International Conference of Agricultural Economists*, 16-22 August Durban, 2003.
- PÉREZ YRUELA, M; SUMPSE, J.M.; BARDAJÍ, I. Y JIMÉNEZ, M., *La nueva concepción del desarrollo rural: estudios de casos*. Colección Politeya, CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas), Madrid, 2000.
- MORA, J. Y SUMPSE, JM., *Desarrollo rural: nuevos enfoques y perspectivas*, Santiago de Chile, FAO-FODEPAL, 2004.
- PÉREZ CORREA, E. Y SUMPSE, J.M. (coordinadores), *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y FODEPAL, 2002.
- RAMÍREZ, E. Y BERDEGUE, J., *Acción Colectiva*. RIMISP, Santiago de Chile, 2003.
- REARDON T. Y BERDEGUE J., *La rápida expansión de los supermercados en América Latina: Desafíos y oportunidades para el desarrollo*, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2003.
- RODRÍGUEZ, A.; ECHEVERRÍA, R.; SEPÚLVEDA, S Y PORTILLA, M., *El enfoque territorial del desarrollo rural*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José: 2003.
- SADOULET E Y DE JANVRY A., E., *Analysis of the Contigo Strategy with Emphasis on Local and Rural Development*, University of California Berkeley, 2003.
- SCHEJTMAN, A. Y BERDEGUE J., “Desarrollo Territorial Rural”. En Echeverría R (editor), *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe*, DC Banco Interamericano de Desarrollo Washington, 2003.

SUMPSI, JM., “La Política Agraria y Rural de la Unión Europea”. En Pérez Correa E y Sumpsi JM (editores), *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*, MAPA-FODEPAL, Madrid, 2002.

WILLIAMS, G., JONES, S., IMBER, V. Y COX A., *A Vision for the Future of Technical Assistance in the International Development System*, Oxford Policy Management, 2003.