

Desarrollo Territorial Rural:

Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México

Editores

Fernando Soto Baquero

Luiz Carlos Beduschi Filho

César Falconi



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA
Y LA ALIMENTACIÓN
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DESARROLLO TERRITORIAL RURAL
ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS EN BRASIL, CHILE Y MÉXICO

Editores

Fernando Soto Baquero
Luiz Carlos Beduschi Filho
César Falconi

OFICINA REGIONAL DE LA FAO
PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago, Chile
2007

DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México.

Fernando Soto Baquero
Luiz Carlos Beduschi Filho
César Falconi
Editores

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO
Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
Av. Dag Hammarskjöld 3241 – Vitacura, Santiago, Chile
Tel. (56-2) 337-2100
www.rlc.fao.org

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos
www.iadb.org

1ª edición 2007
Portada: Marcelo Carrillo
500 Ejs.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan. Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la FAO y el BID.

ISBN 978-92-5-305787-0

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la División de Comunicación de la FAO Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia o por correo electrónico a: copyright@fao.org

ANTECEDENTES Y AGRADECIMIENTOS

Esta publicación, es producto de un esfuerzo conjunto entre la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que establecieron un acuerdo de cooperación para la realización de estudios técnicos para el desarrollo rural. Esta iniciativa dio origen al proyecto GCP/RLA/152/IAB (FAO); ATN/SF-9115-RG (BID), cuyo objetivo general es desarrollar enfoques innovadores y diseñar nuevos instrumentos, que permitan mejorar la efectividad de los programas destinados hacia el desarrollo rural de América Latina y el Caribe.

El proyecto ha desarrollado estudios en los siguientes bloques temáticos:

- (i) Desarrollo Territorial Rural.
- (ii) Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe.
- (iii) Gasto Público hacia las Áreas Rurales.

Esta publicación, corresponde al bloque de Desarrollo Territorial Rural, y es el resultado del trabajo de un amplio grupo de profesionales que acompañó en cada etapa el desarrollo del Proyecto:

- Fernando Soto Baquero, Jefe de la Subdirección de Asistencia para Políticas de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, y César Falconi, Jefe de la Unidad de Desarrollo Rural del BID.
- Luiz Carlos Beduschi Filho, que coordinó por parte de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe los estudios de caso y fue autor del capítulo síntesis y los casos de Brasil.
- Rodrigo Diez de Sollano, Consultor para los estudios de caso en México
- Claudio Valenzuela Chadwick, Consultor para el estudio de caso en Chile
- Alejandra Palma que actuó como punto focal del BID para el proyecto.

Se reconoce la colaboración y el aporte de los siguientes profesionales: Marcos Rodríguez Fazzone, Rodolfo Oliveira, Alejandro Acosta Ávila, Laura Guardia y Jozimo Santos consultores en la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Finalmente, la FAO agradece a Gustavo Gordillo de Anda (ex-Director Regional de la FAO) quien desde antes había promovido el trabajo de la Oficina Regional sobre estos temas y de donde se partió y aprovechó para haber alcanzado los resultados que hoy se muestran en esta publicación.

PROLOGO

El enfoque territorial del desarrollo rural se está consolidando como una de las más importantes orientaciones de políticas y programas para las áreas rurales de América Latina. La convicción de que este enfoque puede llevar a mejores resultados económicos, sociales y ambientales es compartida actualmente por un número importante de organizaciones locales, gobiernos nacionales y regionales y organismos internacionales.

Esta tendencia se ve traducida en importantes avances conceptuales que intentan definir el marco en el cual pueden operar estas acciones. Sin embargo, la diversidad y complejidad al interior de los territorios y sus actores, indican que aún, existe una cantidad de desafíos operativos por resolver, lo que amerita esfuerzos de investigación que contribuyan a ampliar nuestra comprensión sobre procesos localizados para la promoción del desarrollo. Entre las principales interrogantes se presentan:

¿Qué criterios están siendo utilizados para delimitar los territorios rurales en los cuales, tengan lugar procesos de desarrollo rural con cierta garantía de éxito?

¿Cuáles son los formatos institucionales para articular la interacción público/privado y para promover y gestionar el desarrollo de los territorios rurales?

¿Cuáles son los instrumentos más adecuados y efectivos para promover el desarrollo territorial rural?

¿Cómo articular los distintos programas públicos y privados en un determinado territorio rural?

¿Cuáles son los mecanismos e incentivos más apropiados para garantizar la coordinación horizontal entre distintas administraciones que operan en un territorio rural y la coordinación vertical entre las administraciones en distintos niveles territoriales?

Con la finalidad de apoyar a los países en la búsqueda de respuestas para estas preguntas, la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han desarrollando estudios técnicos sobre la materia como parte de un proyecto de cooperación técnica regional.

A partir de una serie de estudios de caso sobre experiencias en curso de desarrollo en cinco territorios, este estudio presenta las principales lecciones prácticas para contribuir a la incorporación de un abordaje territorial en el diseño e implementación de programas públicos.

Los estudios fueron realizados en Brasil, Chile y México, y tuvieron como orientación principal apoyar, sistematizar y analizar procesos en que distintos actores, con intereses y contextos so-

ciales, históricos y geográficos diferentes, están experimentando nuevas formas de cooperación, bajo formatos institucionales que consideran la diversificación de la participación social, como uno de los aspectos principales.

La mayor fortaleza de los estudios ha sido la de considerar una visión que va más allá del sesgo normativo común a los análisis sobre desarrollo local, y por lo tanto, se presta especial atención a la dimensión política de los procesos de desarrollo.

Se trata de discutir y extraer lecciones sobre la forma en que los actores de un determinado territorio establecen acuerdos y “reglas de juego” que estimulan y facilitan la interacción y articulación entre ellos. Las iniciativas público-privadas, cada vez más reconocidas como uno de los caminos más prometedores y necesarios para el desarrollo, demandan un marco institucional que garantice un horizonte de estabilidad para la interacción entre los actores.

Lo que tienen en común las cinco experiencias analizadas, es la apuesta explícita por diversificar la participación social para la promoción del desarrollo. Por este motivo, se involucran agricultores y no agricultores, organismos públicos y privados, con y sin fines de lucro, en arreglos institucionales que incluyen conjuntos de municipios.

Del proceso de construcción social de los territorios, hasta los mecanismos e instrumentos de apoyo utilizados para la elaboración, ejecución y evaluación de proyectos territoriales, los estudios de caso abren la “caja negra” del desarrollo territorial rural, brindando elementos conceptuales y evidencias empíricas que son de gran utilidad como referencia para otras regiones e iniciativas.

La primera lección importante que se deriva de los casos estudiados, es que la diversificación de la participación en los arreglos institucionales para la promoción del desarrollo territorial rural, es una condición fundamental para el logro de mejores resultados.

La propia definición de los límites territoriales se constituye en un tema recurrente en el proceso de cambio institucional. Lo que importa, y esta es otra de las lecciones importantes que arrojan los estudios, es que los territorios resultan de acuerdos elaborados entre los actores, con base en una combinación de criterios técnicos con criterios de identidad reconocidos por ellos. Esta es una orientación clave para la determinación de un espacio legítimo de planificación e intervención.

A través de la interacción en los espacios públicos de deliberación, los actores pueden identificar oportunidades de cooperación que se materializan en proyectos territoriales. Los proyectos son la principal herramienta para la transformación productiva de los territorios rurales.

La implementación de fondos competitivos para la selección y financiamiento de proyectos con enfoque territorial, asociada a la ampliación de la oferta de la capacitación para la elaboración de proyectos innovadores, surge como un instrumento clave y que amerita más atención de los formuladores de políticas. El énfasis debe estar en crear un ambiente propicio para estimular cambios productivos y la inserción de los territorios en mercados más dinámicos.

En la búsqueda de una coordinación horizontal de actores más convincente, el estudio destaca dos aspectos de crucial importancia: por un lado debe tenerse en claro el rol que cumplen los animadores de los procesos de articulación de los actores; y por otro, el rol que cumplen los proyectos que estos actores se disponen a realizar. Las lecciones indican que la animación del espacio de concertación y planificación es altamente dependiente de un conjunto muy reducido de actores. Sin embargo, cuando se van concretando acciones alrededor de proyectos específicos, los actores se comprometen de forma más intensa a llevar a cabo acciones que permitan la continuidad del proceso. Es decir, una vez que ya invirtieron recursos y esfuerzos en acciones concretas, los actores tienen más incentivos para seguir cooperando.

Finalmente, en los procesos de articulación vertical, el principal mecanismo es la elaboración de una Estrategia de Desarrollo Territorial Rural. Para ello es necesario consolidar una estrategia claramente pactada entre los distintos actores e instancias territoriales, donde la inversión en la ampliación de las capacidades de los actores locales debe jugar un rol primordial.

Por lo anterior, esta publicación se constituye en una contribución fundamental para promover el desarrollo de los territorios rurales, y más aún, para los actores que han asumido roles preponderantes en la búsqueda de este objetivo.

HECTOR MALARIN

*Jefe de la División de Medio Ambiente,
Desarrollo Rural y Gestión de Riesgos por Desastres
Banco Interamericano de Desarrollo*

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA

*Representante Regional de la FAO para América
Latina y el Caribe*

PRESENTACIÓN

El enfoque territorial del desarrollo rural se está consolidando como una de las más importantes orientaciones de políticas y programas para las áreas rurales de América Latina.

Las principales organizaciones internacionales como FAO, BID, Banco Mundial, FIDA, IICA y gran parte de los gobiernos nacionales, están reorientando sus intervenciones hacia una visión más integrada de la dinámica del medio rural, expresada en la idea de desarrollo territorial rural.

Sin embargo, aunque haya un relativo avance en términos conceptuales sobre esta perspectiva, queda todavía un gran número de cuestiones inconclusas e interrogantes que ameritan esfuerzos de investigación y análisis, para avanzar en el conocimiento de procesos localizados de promoción del desarrollo.

De esta forma, los estudios realizados en el ámbito del proyecto de cooperación técnica entre la FAO y el BID en cinco regiones rurales de América Latina, buscaron responder a un conjunto de preguntas fundamentadas en las dificultades operativas que surgen al promover dicho enfoque.

La investigación empírica permitió identificar caminos, desafíos y tendencias de procesos localizados para el desarrollo en áreas rurales, con énfasis en los arreglos institucionales, instrumentos y herramientas utilizadas por los actores para lograr mejores resultados en sus territorios.

Por último, se procuró sistematizar un conjunto de lecciones y formular recomendaciones prácticas orientadas a mejorar la capacidad de formulación de proyectos de apoyo a iniciativas de desarrollo rural bajo un enfoque territorial.

El presente documento se divide en dos partes. La primera parte consiste en una síntesis que recoge los principales resultados obtenidos a partir de los estudios de caso que fueron analizados en tres países de América Latina (México, Brasil y Chile). Entre los aspectos más relevantes se hace mención a: criterios utilizados por los países para la delimitación de territorios rurales; arreglos institucionales para la promoción del desarrollo territorial rural; instrumentos para la promoción de este enfoque en los países estudiados y finalmente, se exponen las principales lecciones y recomendaciones que contribuirían a incorporar un abordaje territorial en el diseño e implementación de programas públicos.

En la segunda parte se presenta cada una de las experiencias prácticas analizadas, a saber: Región Sur – Jalisco y Cañón de Juchipila – Zacatecas por México; Región Centro Sur/Valle do Salgado – Ceará y Región Noroeste - Minas Gerais por Brasil; Territorio de Arauco - VIII Región del Bío Bío por Chile. La selección de las regiones se realizó en función de los siguientes criterios:

- a) que fueran zonas en las que ya se estuviera llevando a cabo algún esfuerzo local de coordinación de actores alrededor de una iniciativa de desarrollo;
- b) que los gobiernos (nacional y subnacional¹) estuvieran de acuerdo con el abordaje experimental propuesto;
- c) que no fueran las regiones más dinámicas ni las más deprimidas económicamente; y
- d) que se tratara de zonas marcadamente rurales.

¹ En México y en Brasil, los gobiernos subnacionales son los gobiernos estatales (de Estados), dado que son países federativos. En Chile, al referirnos a gobierno subnacional estamos hablando del Gobierno Regional, que es una instancia de carácter administrativo. El gobernador de una región es elegido por el Presidente de la República y no por los ciudadanos. En Chile, las únicas instancias en que los ciudadanos eligen directamente a sus representantes son el municipio y el gobierno nacional. Sin embargo, cada vez más los gobiernos regionales asumen un rol importante en el marco de la descentralización que está viviendo ese país. Para entender mejor este tema, ver el informe nacional elaborado por Valenzuela.

CONTENIDOS

PARTE 1	15
ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL.	
ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS EN BRASIL, MÉXICO Y CHILE	17
1. INTRODUCCIÓN	17
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	18
2.1. La emergencia del enfoque territorial del desarrollo de regiones rurales en América Latina	21
3. CRITERIOS PARA LA DELIMITACIÓN DE TERRITORIOS RURALES	24
4. ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL	30
5. INSTRUMENTOS PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL	35
6. SÍNTESIS DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	39
6.1. Criterios para la definición/delimitación de territorios rurales	39
6.2. Fórmulas institucionales para la interacción público-privado y para la promoción y gestión del desarrollo territorial	41
6.3. Instrumentos utilizados para promover el desarrollo territorial rural	42
6.4. Articulación de distintos programas públicos y privados, mecanismos e incentivos para la coordinación horizontal	43
6.5. Articulación vertical: mecanismos e incentivos para vincular distintos niveles territoriales	43
BIBLIOGRAFÍA	45

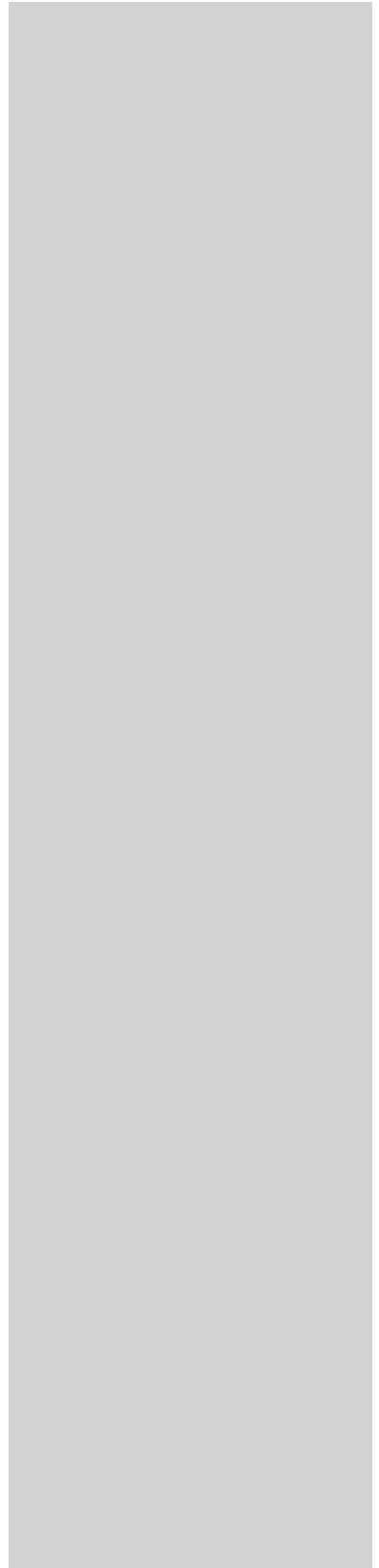
PARTE 2

49

ESTUDIOS DE CASO

1.	Noroeste de Minas Gerais - Brasil	51
2.	Centro Sur /Valle de Salgado - Brasil	89
3.	El Territorio de Arauco, región de Bío Bío, Chile	121
4.	Región Sur de Jalisco - México	167
5.	Región Cañon de Juchipila, Zacatecas - México	237

PARTE 1



ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS EN BRASIL, MEXICO Y CHILE²

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta una síntesis de las lecciones y recomendaciones derivadas de los cinco estudios de caso realizados en tres países de América Latina (México, Brasil y Chile). Se trata aquí, por lo tanto, de subrayar los principales hallazgos obtenidos a partir de un esfuerzo sistemático de investigación de experiencias localizadas de desarrollo rural, con el objetivo de encontrar respuestas para algunas de los principales interrogantes actuales relacionados con el futuro de las regiones rurales del continente.

Este capítulo está dividido en cinco partes, además de esta introducción. En la segunda parte se entregan antecedentes de las experiencias analizadas y una justificación respecto de la importancia de los estudios realizados.

En la tercera parte, se enfrenta la discusión sobre los criterios utilizados para la delimitación de territorios rurales. La principal pregunta en este sentido puede ser formulada de la siguiente manera: *¿cuáles son los criterios de definición/delimitación de los territorios rurales para que en ellos tengan lugar procesos de desarrollo rural con cierta garantía de éxito?*

En la cuarta parte se analiza qué arreglos institucionales contribuyen a la promoción del desarrollo territorial. Partiendo de las experiencias concretas, se trata de discutir cómo los actores de un determinado territorio establecen acuerdos y reglas de convivencia que estimulan y facilitan la interacción y articulación entre ellos. Las iniciativas público-privadas, cada vez más reconocidas como uno de los caminos más prometedores y necesarios para el desarrollo, demandan un marco institucional adecuado, que garantice un horizonte de estabilidad para la interacción entre los actores. Si esta discusión apunta a los mecanismos de coordinación horizontal, es decir a la convivencia entre actores del mismo territorio, por otro lado se analizan también los mecanismos de articulación vertical, es decir entre actores locales y actores que están fuera de los límites territoriales, pero que ejercen una influencia determinante en el desarrollo de la región, como es el caso de los gobiernos subnacionales y nacionales. Se sabe que los proyectos y políticas diseñados en instancias exteriores a los territorios suelen tener un efecto importante en la definición del destino de estas localidades. Ejemplos típicos son las carreteras, presas y otras grandes obras de infraestructura, que son propuestas sin la participación local y que, a la hora de ser implementadas, muchas veces se enfrentan con la resistencia de

² Este capítulo fue desarrollado por Luiz Carlos Beduschi Filho. Profesor e investigador de la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades de la Universidad de San Pablo, Brasil.

los actores locales. Otro ejemplo son las inversiones de empresas de gran porte, cuyas inversiones pueden afectar de forma decisiva el futuro de los territorios.

En la quinta parte se analizan los instrumentos para la promoción del desarrollo rural con enfoque territorial. A través de acciones concretas, en general materializadas en proyectos de intervención, los organismos internacionales, gobiernos nacionales, subnacionales y organizaciones locales pueden intervenir en el desarrollo de una determinada área. Por este motivo, es importante verificar qué instrumentos de intervención se están utilizando y qué perspectivas existen para la aplicación de herramientas innovadoras en las áreas rurales.

Por último, en el punto 6 se presentan las principales lecciones aprendidas de las experiencias analizadas y se recomiendan políticas para la operación del enfoque territorial del desarrollo rural en América Latina.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

A partir de los años 90, tuvo lugar una emergencia del enfoque territorial para el desarrollo rural en los países europeos que suscitó un intenso debate respecto de la posibilidad de replicar sus métodos de trabajo en América Latina.

Organismos como FAO, BID, IICA, FIDA y el Banco Mundial insisten, con un énfasis altamente normativo, en la oportunidad que representa adoptar dicho enfoque (Favareto, 2006; Beduschi Filho, 2006). Sin embargo, aún son demasiado recientes los intentos de transformar las orientaciones normativas de estos organismos en acciones concretas y aplicadas a la realidad latinoamericana.

Un claro ejemplo de lo antes dicho es que sólo a partir del año 2003 se implementaron en la región dos proyectos que ameritan una consideración especial. El primero fue el proyecto EXPIDER (Experiencias Piloto de Desarrollo Rural en América Latina). Diseñado por el BID a principios de 2003, tenía como objetivo aportar elementos y evidencia empírica que permitieran responder a algunos interrogantes clave para la operacionalización del enfoque (Sumpsi, 2005a). En él se advertía una clara inspiración en la experiencia de la Iniciativa LEADER y un fuerte énfasis puesto en la identificación de métodos para el desarrollo territorial rural adaptados a las condiciones de América Latina. Esta iniciativa llevó a cabo sus actividades en tres países latinoamericanos, identificados por la Unidad de Desarrollo Rural y los Departamentos de Operaciones del BID teniendo en cuenta la voluntad que demostraron los gobiernos correspondientes de apoyar la iniciativa (Sumpsi, 2005a). Las áreas elegidas para la ejecución del proyecto EXPIDER fueron: Valles Cruceños, en Bolivia, Cuenca del Chanchan, en Ecuador, y Subcuencas de Reitoca y Verdugo, en Honduras³.

Al mismo tiempo, la Oficina Regional de la FAO para América Latina y Caribe lanzó una iniciativa con iguales inquietudes. El Proyecto de Desarrollo Regional estaba fundamentado “*en torno a la construcción y puesta en marcha de formas de articulación local de ideas, proyectos, programas y políticas que ya existen en un determinado territorio*”. El objetivo central era “*contribuir para la promoción del desarrollo regional sostenible mediante la facilitación de vínculos entre distintos actores, generación de capacidades y promoción de proyectos territoriales*”. El recuadro 1 presenta con más detalles la propuesta del Proyecto de Desarrollo Regional.

³ Para un análisis completo del proyecto, ver los documentos disponibles en http://www.bid.org.uy/sds/ENV/site_5588_s.htm. Se sugiere también la lectura del documento preparado por José María Sumpsi, “Lecciones del proyecto EXPIDER. Un laboratorio de desarrollo territorial rural en América Latina”, disponible en el mismo sitio web.

RECUADRO 1 PROPUESTA, OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPERADOS DEL PROYECTO DE DESARROLLO REGIONAL

PROPUESTA, OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPERADOS El eje central de este proyecto gira en torno a la construcción y puesta en marcha de formas de articulación local de ideas, proyectos, programas y políticas que ya existen en un determinado territorio. En este sentido, no se pretende inventar nuevos enfoques; tampoco desperdiciar los esfuerzos ya realizados o imponer un formato organizacional para los territorios. El proyecto se centrará en proporcionar las condiciones para que los distintos actores generen sus propios “caminos de aprendizaje”, apoyándose en procesos de desarrollo específicos para cada región que serán fomentados a través de este proyecto, pero en una perspectiva comparada que propicie el intercambio horizontal de experiencias y buenas prácticas. Así, esta propuesta se sustenta alrededor de tres ejes principales: • Crear un espacio de articulación de actores que definan una estrategia de desarrollo territorial y la materialicen a través de la puesta en marcha de programas y proyectos territoriales. • Generar mecanismos de aprendizaje permanente que permitan identificar los principales elementos que condicionan los procesos de desarrollo regional. • Replicar procesos en una perspectiva comparada que reconozca las especificidades locales y permita extraer lecciones que sean útiles para otras regiones de América Latina. Para lograr estos objetivos, se plantea un marco general de actividades que se realizarán por lo menos en once regiones de tres países de América Latina (México, Brasil y Chile). **Objetivo general** Contribuir a la promoción del desarrollo regional sostenible mediante la facilitación de vínculos entre distintos actores, generación de capacidades y promoción de proyectos territoriales. **Objetivos específicos** • Apoyar el establecimiento, la operacionalización y la gestión de Alianzas Regionales promotoras del desarrollo en once regiones de tres países de América Latina (México, Brasil y Chile). • Desarrollar, probar y evaluar un abordaje metodológico para la creación y fortalecimiento de las capacidades de los actores locales para llevar adelante la promoción del desarrollo regional sostenible. • Aprender de las experiencias del proyecto que puedan ser replicables en otras regiones de América Latina y Caribe.

Fuente: Documento de Proyecto de Desarrollo Regional, disponible en <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/regional/pdf/proyecto.pdf>. Extraído de la Internet en 22/02/2006.

Resulta interesante destacar la convergencia de estas dos iniciativas en torno a una preocupación común: los avances conceptuales en el enfoque territorial del desarrollo rural en América Latina no estuvieron acompañados en la misma medida por avances en el ámbito operativo (Sumpsi, 2005b; FAORLC, 2006). Estas iniciativas tuvieron como principal interrogante cómo pasar de la retórica del enfoque territorial a prácticas concretas que potencien el desarrollo de las regiones rurales.

Para seleccionar regiones⁴ en tres países (México, Brasil y Chile), el Proyecto de Desarrollo Regional promovido por la FAO utilizó los siguientes criterios: a) que fueran zonas en las que ya se estuviera llevando a cabo algún esfuerzo local de coordinación de actores alrededor de una iniciativa de desarrollo; b) que los gobiernos (nacional y subnacional⁵) estuvieran de acuerdo con el abordaje experimental propuesto; c) que no fueran las regiones más dinámicas ni las más deprimidas económicamente; y d) que se tratara de zonas marcadamente rurales.

Luego de negociar con los gobiernos subnacionales, se identificaron las áreas de intervención, así como las entidades que serían la contraparte local para el desarrollo de las actividades. El cuadro 1 muestra las localidades y las organizaciones que coordinaron las acciones de campo del Proyecto de Desarrollo Regional.

⁴ Entendidas acá como un grupo de municipalidades con características similares (geográficas, económicas, sociales, culturales y/o ambientales). No se trata, por lo tanto, de una definición precisa de región, como la que utiliza la geografía, sino de una forma simplificada de referirse a un determinado espacio de intervención en el ámbito del proyecto.

⁵ En México y en Brasil, los gobiernos subnacionales son los gobiernos estatales (de Estados), dado que son países federativos. En Chile, al referirnos a gobierno subnacional estamos hablando del Gobierno Regional, que es una instancia de carácter administrativo. El gobernador de una región es elegido por el Presidente de la República y no por los ciudadanos. En Chile, las únicas instancias en que los ciudadanos eligen directamente a sus representantes son el municipio y el gobierno nacional. Sin embargo, cada vez más los gobiernos regionales asumen un rol importante en el marco de la descentralización que está viviendo ese país. Para entender mejor este tema, ver el informe nacional elaborado por Valenzuela.

CUADRO 1 LOCALIDADES Y ORGANIZACIONES QUE COORDINARON LAS ACCIONES DE CAMPO DEL PDR

Región/Estado/País	Organización que coordinó las acciones de campo
Región Sur - Jalisco - México	COPLADE - <i>Comisión de Planeación para el Desarrollo del Estado</i> , con el apoyo del <i>Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán</i> .
Región Centro Sul/Vale do Salgado - Ceará - Brasil	SDLR - Secretaría Estatal de Desarrollo Local y Regional, a través de la Coordinación de Desarrollo Regional (CODER).
Región Noroeste - Minas Gerais - Brasil	EMATER - Empresa Pública de Asistencia Técnica y Extensión Rural del Estado de Minas Gerais.
Cañón de Juchipila - Zacatecas - México	SEDAGRO - <i>Secretaría de Desarrollo Agropecuario de Zacatecas</i> , con el apoyo del <i>Centro Regional Universitario Centro Norte (CRUCEN) de la Universidad Autónoma de Chapingo</i> .
Territorio de Arauco - VIII Región del Bío Bío - Chile	<i>Gobierno Regional del Bío Bío</i> , con apoyo del CEUR - <i>Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de Bío Bío</i> .
Vale do Paranapanema - São Paulo - Brasil	IEA - Instituto de Economía Agrícola, organización pública de investigación vinculada a la Secretaría Estatal de Agricultura y Abastecimiento de São Paulo
Vale dos Cocais - Piauí - Brasil	SEPLAN - Secretaría Estatal de Planeamiento.
Cantuquiriguaçu - Paraná - Brasil	EMATER - Empresa Pública de Asistencia Técnica y Extensión Rural del Estado de Paraná, con apoyo de IAPAR (Instituto Agronómico de Paraná), vinculados a la Secretaría Estatal de Agricultura y de IPARDES (Instituto Paranaense de Desarrollo Económico y Social), vinculado a su vez con la Secretaría Estatal de Planeamiento.
Región Citrícola - Nuevo León - México	FIDECITRUS - <i>Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Citrícola del Estado de Nuevo León</i> . Organización de carácter mixto que involucra Estado y representaciones empresariales
Región Lerma Chapala - Michoacán - México	SEDAGRO - <i>Secretaría de Desarrollo Agropecuario de Michoacán</i> , con el apoyo de la <i>Universidad Autónoma de Chapingo</i> .
Región Otomí Tepehua - Hidalgo - México	SEPLADER - <i>Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional de Hidalgo</i> .

Las organizaciones encargadas de la coordinación de las acciones de campo recibieron un pequeño aporte de recursos de FAO RLC (alrededor de U\$S 10.000) para costear los gastos operacionales de las actividades de movilización y planeamiento, y para sistematizar las experiencias que se estaban desarrollando. En cada experiencia se identificó a los principales actores sociales involucrados en los esfuerzos de promoción del desarrollo regional y, a partir de procesos participativos de negociación, se conformó un arreglo institucional denominado genéricamente Alianza Regional. La principal característica de estos arreglos debía ser que extrapolaran los límites sectoriales de la participación (no podrían participar sólo agricultores, sino un conjunto variado de actores), los límites organizacionales (no podría participar sólo el poder público, sino también organizaciones de la sociedad civil, incluido el sector empresarial) y los límites geográficos (la alianza debería incluir un conjunto de municipios). Además, y mediante la concertación de los actores, deberían elaborar una Estrategia de Desarrollo Regional que incorporase las demandas e iniciativas del conjunto de actores y que se materializara en proyectos territoriales, articulados y coherentes, con una visión compartida respecto del futuro de la zona.

Es evidente que el proyecto está inspirado en la iniciativa europea LEADER, que tiene en los grupos de acción local el principal espacio de articulación y formulación de proyectos para el desarrollo de los territorios. Aunque existan actualmente críticas bien fundamentadas sobre los límites de LEADER⁶, en especial con relación al monto de recursos disponibles y al impacto relativamente bajo de los proyectos, es importante destacar la influencia que la metodología utilizada tuvo en la disseminación del enfoque en América Latina⁷.

FAO y BID estaban desarrollando, de forma paralela, proyectos experimentales en busca de respuestas a los interrogantes operativos generados por el enfoque territorial del desarrollo rural en América Latina. Por este motivo resultó más que oportuno incluir en la iniciativa de cooperación técnica (implementado por estas organizaciones a partir del año 2005) un componente de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y Regional. Así se acordó que se tomarían cinco de las once experiencias del Proyecto de Desarrollo Regional para realizar un estudio más a fondo de todo lo referido a los aspectos operativos del mencionado enfoque territorial.

El cuadro 2 presenta las regiones en las que se llevaron a cabo las actividades de investigación del proyecto de cooperación técnica FAO/BID.

CUADRO 2 ESTUDIOS DE CASO DEL COMPONENTE DE DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL Y REGIONAL DEL PROYECTO FAO/BID

Estudios de caso del Proyecto FAO/BID
Región Sur - Jalisco - México
Región Centro Sur/Valle do Salgado - Ceará - Brasil
Región Noroeste - Minas Gerais - Brasil
Cañón de Juchipila - Zacatecas - México
Territorio de Arauco - VIII Región del Bío Bío - Chile

Para realizar los estudios de caso se estipularon términos de referencia que orientaran a los investigadores, así como una propuesta metodológica que les permitiera obtener los datos necesarios para una correcta elaboración de los informes. Además se les entregó una guía para la presentación de dichos informes⁸, que son la base sobre la que está construido este documento.

Sin embargo, y antes de pasar a la parte analítica de este trabajo, es importante situar estas experiencias en un contexto más amplio: el de la emergencia del enfoque territorial del desarrollo rural en América Latina. Esto es lo que justifica el tipo de abordaje metodológico asumido por los estudios de caso realizados en el ámbito del proyecto.

2.1. La emergencia del enfoque territorial del desarrollo de regiones rurales en América Latina

En la actualidad, la promoción del desarrollo rural en América Latina y el Caribe requiere de una búsqueda permanente de nuevos instrumentos y abordajes metodológicos para la superación de los desafíos cada vez más complejos que presentan los espacios rurales.

⁶ Para un análisis de la Iniciativa LEADER, ver las recientes evaluaciones de ÖIR (2003; 2004).

⁷ En especial con relación a un abordaje ascendiente (*bottom up*) para la planificación del desarrollo, la articulación entre público y privado, el fuerte énfasis en la innovación y en la interacción e intercambio de experiencias entre los actores. (Beduschi Filho y Abramovay, 2004; Favareto, 2006; Beduschi Filho, 2006).

⁸ Estos documentos están disponibles en la página web del proyecto FAO/BID, en la dirección: <http://www.rtc.fao.org/prior/desrural/fao-bid/des/>.

Uno de estos abordajes emergentes es el enfoque territorial del desarrollo rural. Para Schejtman y Berdegué (2004), el desarrollo territorial rural es un proceso simultáneo de cambio institucional y productivo que se lleva a cabo en determinadas localidades y que permite avanzar en la superación de la pobreza.

Fruto de la (re)valorización de la dimensión espacial en los fenómenos socioeconómicos (Piore y Sabel, 1984; Bagnasco y Trigilia, 1988), el enfoque territorial del desarrollo es cada vez más aceptado como una ruta que promete superar las limitaciones que impiden el desarrollo de las áreas rurales. Sin embargo, como sugiere Favareto (2006), lo que parece estar pasando es una renovación retórica que aún no se refleja en transformaciones institucionales ni en los métodos e instrumentos utilizados para la implementación del enfoque.

Las críticas de Meyer-Stamer (2004) sobre la aplicación indistinta del Enfoque de Desarrollo Económico Local (DEL) en América Latina también funcionan como un llamado de atención para los formuladores de políticas. Para este autor, el énfasis del DEL está más orientado a la dimensión de *policies* que a la de *politics*, lo que genera recomendaciones genéricas de políticas que, una vez implementadas, no responden a las demandas y oportunidades reales de los territorios. Algo similar argumenta Evans (2003) cuando sugiere la emergencia de una verdadera “monocultura institucional”, es decir, “*una imposición de versiones idealizadas de instituciones angloamericanas basadas en planeamientos, cuya aplicabilidad presumiblemente trasciende las culturas y circunstancias nacionales*”.

El énfasis de los estudios de caso realizados en el ámbito del proyecto de cooperación técnica entre la FAO y el BID estuvo orientado por una doble visión. Por un lado, trata las experiencias como verdaderos campos de disputa (Guivant, 2002) en los cuales los actores interesados en la promoción del desarrollo territorial rural negocian posiciones y estructuran un arreglo institucional que refleja el resultado de la interacción entre ellos. Por otro lado, los estudios buscan identificar y analizar, con base en la diversidad de las cinco experiencias, los elementos conceptuales y operacionales que ayuden a los tomadores de decisión a pensar mejores instrumentos de intervención para la promoción del desarrollo rural con enfoque territorial.

La principal conclusión de los estudios es que **los arreglos institucionales constituidos en los territorios rurales hacen posible y estimulan la interacción de los actores, un factor fundamental para la emergencia de los procesos localizados de desarrollo**. A través de la interacción en los espacios públicos de deliberación, los actores identifican oportunidades de cooperación que se materializan en proyectos territoriales que luego moldean las regiones.

La cooperación se fundamenta en el alineamiento de incentivos en torno a los proyectos territoriales negociados entre los distintos actores. Diversificar la participación y estructurar espacios colectivos de deliberación amplían la capacidad de los actores para identificar oportunidades de cooperación aprovechando los instrumentos de los que ya disponen. En ese sentido, estos procesos son típicamente “problemas de acción colectiva” (Olson, 1965). Esto quiere decir que los aportes de cada uno de los actores son la clave para que la acción tenga lugar y para que se alcancen los objetivos negociados en conjunto.

Lo que tienen en común las cinco experiencias analizadas es la apuesta explícita por diversificar la participación social para la promoción del desarrollo. Por este motivo, se involucran agricultores y no agricultores, organismos públicos y privados, con y sin fines de lucro, en arreglos que incluyen un conjunto de municipios. Además, las cinco adoptan una orientación acorde con el “enfoque de capacidades” que sugiere Amartya Sen (2000), quien defiende con firmeza la importancia de la creación y el fortalecimiento de instituciones que promuevan “debates e intercambios públicos”.

Sin embargo, no es para nada sencillo lograr esta diversificación social, organizacional y geográfica. De hecho, parece ser mucho más la excepción que la regla.

En general, las experiencias de desarrollo rural que se sostienen en arreglos organizacionales localizados tienen un sesgo sectorial (agrícola) muy marcado. Por otro lado, y desde una perspectiva

más analítica, la apuesta por la participación social como motor del desarrollo es objeto de un intenso debate en la ciencia política.

Cortes (2005) identifica en la literatura reciente dos corrientes claramente divergentes sobre las posibilidades de que los procesos participativos contribuyan al fortalecimiento de la democracia y a la mayor eficiencia de la gestión pública.

Los autores de la primera corriente basan sus argumentos en que los procesos políticos en los espacios colegiados son poco democráticos, ya que el diseño institucional no presupone el acceso universal a la participación sino que queda restringido a unos pocos ciudadanos, lo que hace que los dominen gestores o grupos con más recursos y poder. Estos autores cuestionan aún la legitimidad de la participación, afirmando que los “excluidos”, en general, continúan al margen de estos mecanismos.

Los autores de la corriente optimista sostienen que los intereses de los actores sociales tradicionalmente excluidos de los procesos de decisión pasan a ser considerados, y que los gestores de las políticas públicas y las burocracias gubernamentales son inducidos a tomar decisiones teniendo en cuenta dichos intereses. Para ellos, los foros participativos favorecen y perfeccionan la participación política y dificultan la preservación de formas autoritarias de decisión y relaciones clientelistas entre los gobiernos y la sociedad⁹.

De todas formas, y como sugiere Culpepper (2005), la emergencia de “instituciones de gobernanza colaborativa descentralizada” (*institutions of decentralised collaborative governance*) es una de las principales innovaciones que tuvieron lugar en los países desarrollados durante los últimos veinte años. Estas instituciones se caracterizan por: a) promover interacciones constantes en un dominio político dado entre los actores gubernamentales y los no gubernamentales; b) operar fundamentalmente en niveles subnacionales y; c) los actores estatales no monopolizan la definición de los problemas o de los métodos de implementación de acciones para enfrentarlos.

El énfasis está puesto en la capacidad que tienen los actores para aprender a partir de las diferencias y de la puesta en marcha de proyectos negociados y consensuados en la diversidad de opiniones. Se trata de algo muy similar a lo que sugieren Sabel (2005) y Morgan (1996/1999) cuando utilizan expresiones como “*learning by interacting*” y “*learning by others*” para definir uno de los rasgos más importantes del capitalismo contemporáneo. Para estos autores, la capacidad de aprendizaje social a través de la interacción entre diferentes actores es uno de los factores que más condicionan las posibilidades de desarrollo de una determinada región. Pero por supuesto que esto requiere del desarrollo de un conjunto de reglas de coordinación, formales e informales, que garanticen y faciliten los procesos de aprendizaje¹⁰.

Por lo tanto, las cinco experiencias estudiadas se enmarcan en este debate más amplio, en el que participación, aprendizaje social y desarrollo son conceptos que están asociados. Esto demanda avanzar en la identificación de los logros que obtuvieron, los instrumentos que utilizaron y los desafíos a los que se enfrentan estas experiencias con el objetivo de sistematizar un conjunto de lecciones y orientaciones de política que faciliten la emergencia y el fortalecimiento de los procesos localizados de desarrollo.

⁹ Entre los autores de la corriente escéptica están Fiorina (1999), Pinto (2004) y Skocpol (1999). En la segunda corriente identificada por Cortes (2005) figuran autores como Azevedo y Abranches (2002), Boschi (1999), Costa (1997; 1999), Evans (2003), Fung y Wright (2001), Jacobi (2002), Santos (2001), Santos y Avritzer (2002) y Schneider y Goldfrank (2002).

¹⁰ Para Storper (1995), gran parte de las experiencias exitosas en los países en desarrollo dependen de la capacidad para desarrollar un marco institucional apropiado para el aprendizaje a través de la interacción.

3. CRITERIOS PARA LA DELIMITACIÓN DE TERRITORIOS RURALES

Determinar criterios para la delimitación de territorios rurales es una de las principales preocupaciones de los formuladores de políticas y de los operadores de programas vinculados al desarrollo de regiones rurales bajo un enfoque territorial. Como la emergencia de dicho enfoque es muy reciente, aún no existen criterios universales y reconocidos que permitan definir, *a priori*, qué es un territorio.

En la actualidad, existen distintas formas de abordar este tema. Una de ellas es utilizar criterios geográficos y naturales, como los proyectos cuya principal referencia para la delimitación son las cuencas hidrográficas (fuertemente impulsados por el Banco Mundial en los años 80). También se utilizan criterios que hacen referencia a las características de identidad étnica y cultural; otros tienen en cuenta factores económicos (por ejemplo, los polos de desarrollo) y sociales (que utilizan, recientemente, el IDH como principal indicador).

La diversidad de criterios crea, por un lado, una maraña que es difícil de comprender, y por otro lado muestra que la delimitación territorial es compleja, ya que es fundamentalmente el resultado de un proceso de construcción social.

Un territorio puede ser delimitado mediante la acción de un determinado actor, en general el Estado, que tiene poder (material y simbólico) para “decretar” los límites territoriales de una determinada zona. La acción se caracteriza por la definición, *ex ante*, de un conjunto de criterios que, cuando son aplicados, da como resultado un mosaico de “regiones”. La definición de estas áreas suele asociarse con intervenciones sectoriales que utilizan criterios diferenciados, lo que puede llevar a la situación, muy común en los tres países estudiados, de que se superpongan las “regiones”. Por ejemplo, la definición de áreas de intervención para acciones de salud seguramente no será la misma que para acciones de fomento de la agricultura, ya que son notorias las diferencias de instrumentos y acciones que tienen que realizar los actores involucrados en cada una de estas actividades.

Un territorio también puede ser delimitado por el sector privado al localizar determinadas inversiones y actividades productivas. Por ejemplo, los límites ambientales para la producción de cierto tipo de cultivo agrícola seguramente serán diferentes de aquellos definidos por los actores involucrados en las acciones de salud del ejemplo anterior.

Los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales también pueden establecer criterios para delimitar el territorio en el que van a actuar sin que esos criterios estén relacionados con cualquiera de las delimitaciones presentadas antes.

Así pues, nos encontramos ante una situación verdaderamente paradójica. Por un lado, se busca un conjunto de criterios objetivos y universales que garanticen mayor éxito en las acciones de desarrollo rural y, por otro lado, cuando se toma el territorio bajo la concepción de que sus límites son dados por un proceso intenso de construcción social se corre el riesgo de caer en un relativismo exacerbado que no contribuye en nada al enfrentamiento de la cuestión.

Lo que las experiencias analizadas muestran es que, antes de cualquier intervención para la promoción del desarrollo, es necesario analizar detenidamente los procesos que están ocurriendo en la zona donde se pretende actuar. La dicotomía entre lo que Caron (2005) define como “*territorios decretados*” y “*territorios construidos*” puede enfrentarse mediante un esfuerzo sistemático de lectura de la realidad sobre la que se pretende intervenir. Las cinco experiencias arrojan algunas luces sobre el tema, ya que los criterios utilizados para la delimitación territorial fueron bastantes diferentes entre sí.

En Zacatecas, el principal criterio utilizado para la delimitación de la zona fue la cuenca hidrográfica. El Cañón de Juchipila está conformado por un conjunto de municipios que forman parte de la cuenca de este río. Allí existe una identidad territorial, construida a lo largo del tiempo, que está asociada al uso y al manejo de los recursos hídricos y que es influenciada por un relativo aislamiento geográfico de este territorio, resultado de ciertas condiciones naturales.

En Jalisco, el principal criterio para la definición de los límites territoriales de la Región Sur fue una determinación gubernamental. Esto provoca que el sentimiento de pertenencia de los po-

bladores de esta región sea significativamente más bajo cuando se lo compara con el del Cañón de Juchipila.

La región Noroeste de Minas Gerais (que con esta denominación también denota una influencia por parte del Estado en la definición de una porción del territorio) es un buen ejemplo de las disputas que se generan a la hora de definir límites territoriales. Se trata de una región en la que inciden diferentes programas gubernamentales, tanto de origen nacional como estatal. Además, existe un conjunto de organizaciones que define el territorio según diferentes criterios, lo que hace que la delimitación sea distinta para cada uno de los actores. La existencia de periódicos regionales cuya circulación se concentra en ciertos municipios de la zona es otro indicador de esta realidad.

El cuadro que se presenta a continuación muestra algunas de las distintas visiones que existen sobre un mismo territorio.

CUADRO 3
MUNICIPIOS Y DIFERENTES DELIMITACIONES TERRITORIALES UTILIZADAS POR ORGANIZACIONES LOCALES Y PROGRAMAS MINISTERIALES QUE INCIDEN EN LA REGIÓN

MUNICIPIOS	COTEN	FETAEMG	FAEMG	AMNOR	Noroeste MDA	Aguas Emendadas MDA	Aguas Emendadas MI
1. Arinos							
2. Bonfinópolis							
3. Brasilândia							
4. Buritis							
5. Cabeceira Grande							
6. Chapada Gaúcha							
7. Dom Bosco							
8. Formoso							
9. GuardaMor							
10. João Pinheiro							
11. Lagamar				X			
12. Lagoa Grande							
13. Natalândia							
14. Paracatu							
15. Presidente Olegário				X			
16. Riachinho							
17. Santa Fe de Minas				X			
18. Sao onçalo do Abaete				X			
19. Unai							
20. Uruana de Minas							
21. Uruçuaia				X			
22. Varjao de Minas				X			
23. Vazante							

Referencias:

	Actuación territorial del Polo Regional de FETAEMG
	Actuación territorial de FAEMG
	Municipios que forman parte actualmente de AMNOR
	Municipios que forman parte del territorio Noroeste - MDA
	Municipios MG que forman parte del territorio Aguas Emendadas - MDA
	Municipios que forman parte del COTEN
	Municipios mineiros PROMESO Águas Emendadas - MI
X	Municipios del Noroeste que formaban parte de la AMNOR

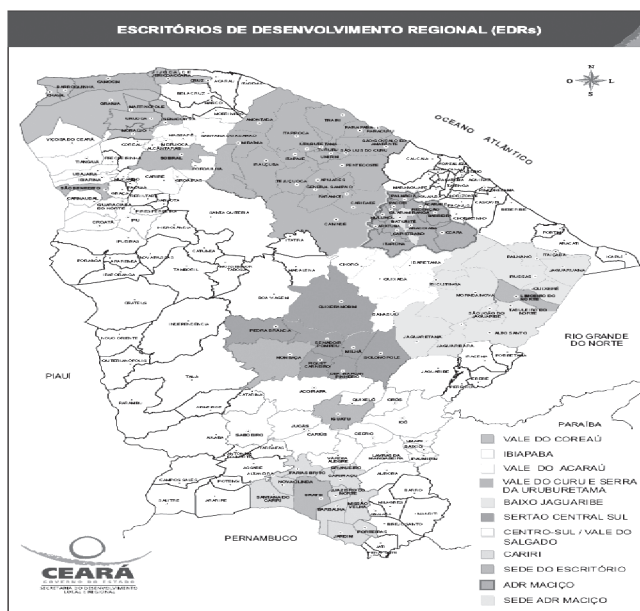
Lo que expresa este cuadro es que efectivamente existen distintas formas de delimitar el territorio en una misma zona. La columna de los municipios que participan de la AMNOR (Asociación de los Municipios de la Región Noroeste) indica que algunos optaron por salir y asociarse a otra región. Según las entrevistas realizadas a los representantes de la AMNOR y de las alcaldías que actualmente no forman parte de la asociación, lo que motivó la “migración” de estos municipios hacia nuevas regiones fueron las divergencias políticas que existían entre los alcaldes. Actualmente, y luego del cambio de alcaldes consecuencia de las elecciones de 2004, algunos están movilizando esfuerzos para volver a pertenecer a la AMNOR, ya que *“se sienten más parte del Noroeste que de la otra región”*.

Esto plantea un tema que es importante destacar: si entendemos la definición de los límites territoriales como un proceso de construcción social, estos serán objeto permanente de los cuestionamientos de los actores dependiendo de la dinámica política que viva el área en cuestión. Sin embargo, esto no significa que debemos cruzar los brazos y esperar que los actores se pongan de acuerdo en un futuro imposible de precisar. Al contrario, lo que muestran las experiencias analizadas es que es posible, gracias a la deliberación y el cotejo de opiniones entre los actores, llegar a acuerdos que vuelvan viable un cierto horizonte de estabilidad que sea la expresión del equilibrio, siempre precario, de las fuerzas sociales que inciden en una determinada área.

El ejemplo de la región CentroSur/Valle do Salgado, en Ceará, corrobora esta afirmación. En ese estado de Brasil se utilizaron criterios objetivos para “decretar” una nueva regionalización para la intervención pública. Inspirada en la teoría de los polos de crecimiento de Perroux (1955), se llevaron a cabo estudios de concentración económica que ubicaron los municipios de ese estado en cuatro niveles: la región metropolitana de Fortaleza (capital del Estado); los centros secundarios, que ejercen gran influencia sobre los municipios de su entorno (en un radio aproximado de 50 km); los centros terciarios (o regionales), que ejercen una influencia relativa sobre los municipios de su entorno inmediato; y los municipios que no estaban bajo la influencia de los antes mencionados (Bar El, 2005).

La figura 1 muestra la ubicación de las Oficinas de Desarrollo Regional en la nueva división propuesta para el estado de Ceará.

FIGURA 1
OFICINAS DE DESARROLLO REGIONAL EN LA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO DE CEARÁ, BRASIL



Fuente: Pagina web de la Secretaría de Desarrollo Local y Regional del estado de Ceará: <http://www.sdlr.ce.gov.br>.

El municipio de Iguatu es el centro secundario de la región Centro Sul/Valle do Salgado, pero sólo asumió esta denominación después de que se movilizaran tres municipios que habían quedado afuera de los límites de la región. Inicialmente denominada apenas región Centro Sur, y como consecuencia de la mencionada movilización y de la articulación de las fuerzas sociales de los municipios de Umari, Baixio y Upaumirin, esta delimitación fue modificada. Según los técnicos de la Secretaría de Desarrollo Local y Regional (SDLR), responsables de los estudios técnicos que llevaron a dicha delimitación, “*nosotros percibimos que en el inicio del proceso de movilización los actores de Umari, Baixio y Upaumirim querían participar de las acciones que estaban siendo articuladas en la región. Ello fue una sorpresa para nosotros, que tuvimos que adaptar el proceso para ver si era posible incluir estos municipios. Como la demanda era muy fuerte, no hubo otra opción, tuvimos que involucrarlos también. Entonces nos dimos cuenta de que las personas tenían vínculos con los municipios de Iguatu e Icó, que iban a comprar a estos municipios, que tenían parientes ahí. Entonces ¿por qué no dejar que ellos también participaran del proceso?*”.

Este ejemplo refuerza el argumento de que la delimitación territorial, incluso cuando se realiza bajo criterios bastante objetivos, requiere de una vinculación y un cuidado extremo en lo relacionado con la lectura del ambiente para, de esa forma, minimizar los riesgos de exclusión de aquellos actores y municipios que se identifican con una determinada dinámica territorial. La sensibilidad de la tecnocracia estatal, en este caso, fue recompensada por una participación intensa de los actores de estos municipios durante todo el proceso de movilización para la elaboración y revisión del Plan de Desarrollo Regional, y así los límites territoriales fueron adecuados a la percepción que tienen los actores de su propio territorio.

Cuando se empalman los “territorios decretados” con los “territorios construidos”, las posibilidades de éxito de los programas de desarrollo parecen aumentar. Esto es lo que deja en evidencia el caso del territorio de Arauco, en la región del Bío Bío, Chile. El gobierno regional impulsó un programa de desarrollo territorial que definió una nueva delimitación de espacios al interior de la re-

gión. El territorio de Arauco coincidió con una delimitación administrativa (la provincia) y esto hizo posible, según el estudio realizado, aumentar la capacidad de articulación (horizontal y vertical) de los actores alrededor de acciones territoriales y así ampliar la capacidad de racionalizar programas y políticas públicas. La implementación de una Unidad de Gestión Territorial también fue más sencilla porque coincidía con la delimitación administrativa, que permitió utilizar el aparato público existente (técnicos, instalaciones, etc.) para las distintas acciones territoriales.

La experiencia del Cañón de Juchipila, en Zacatecas, México, es diferente, pero también fue concebida por una concepción que excede la delimitación burocrática del territorio. Como el nombre lo indica, esta zona está fundamentalmente definida por el sitio que ocupan los municipios en la cuenca hidrográfica del río Juchipila. Esto es lo que brinda coherencia e identifica a los actores que viven en la región. Lo importante es destacar que los actores asumen la delimitación territorial no tanto por la ubicación geográfica de los municipios en una cuenca hidrográfica sino porque tienen un sentimiento de pertenencia respecto de una determinada zona.

En resumen, la enseñanza más importante que ofrecen las experiencias estudiadas sobre criterios de delimitación para los territorios rurales parece ser la necesidad y la oportunidad que existe de aproximar las miradas que los actores tienen sobre la zona en la que viven de la actuación de los gobiernos, que tienen la prerrogativa de definir los recortes territoriales que van a orientar sus intervenciones. Es decir, lo que Caron (2005) llama “territorios decretados” debería ser, quizás, el objetivo al que deberían apuntar los esfuerzos endógenos de construcción social de los territorios mediante la negociación entre administraciones y actores locales. Esto quiere decir que es necesario combinar un enfoque de “abajo hacia arriba” con otro de “arriba hacia abajo”.

Para esto serán necesarios cambios profundos en la actuación tanto del Estado como de los actores sociales. El Estado deberá ser más permeable a las dinámicas localizadas que configuran el territorio, y los actores deberán estar atentos y participar de los esfuerzos de delimitación. Lo sorprendente en los casos estudiados es poder identificar esas tendencias tanto en los gobiernos como en los actores locales. Hay dos factores que pueden explicarlo.

Los gobiernos subnacionales involucrados en el proyecto ya tenían una clara tendencia a adoptar posturas institucionales más abiertas respecto de los procesos participativos. Esto ocurrió en las cinco experiencias (por supuesto que en distintos grados), de manera que quedó corroborada la hipótesis según la cual los cambios comportamentales de determinados actores pueden alterar las correlaciones de fuerzas en los territorios.

Veamos caso por caso las distintas experiencias.

En Jalisco, México, el gobierno estatal tiene en COPLADE (Comisión de Planeación para el Desarrollo del Estado) un grupo de técnicos altamente calificado que está en permanente proceso de formación y que dialoga con los avances conceptuales en términos de planificación para el desarrollo. Participan de cursos de capacitación en organismos internacionales (como los cursos del ILPES/CEPAL o de FODEPAL/FAO) y de congresos especializados en el tema.

En Ceará, el equipo técnico de la SDLR también es un grupo calificado, que tiene asesoramiento permanente de organismos internacionales (como IICA y el Banco Mundial) y de universidades extranjeras especializadas en el desarrollo local y regional. Además, como sugiere el importante estudio de Judith Tandler (1998), en esta zona se produjo una sucesión de gobiernos que impulsaron cambios institucionales orientados a adoptar un sesgo modernizante de la gestión pública y que invirtieron en obras de infraestructura y fomento productivo, todo lo cual ayuda a explicar el origen de esta visión diferenciada respecto del desarrollo.

En Bío Bío, Chile, el gobernador era un profesional altamente calificado, que fue consultor de organismos internacionales como la FAO y PNUD. El gobernador supo aprovechar el asesoramiento de organizaciones como la CEPAL, GTZ y el Banco Mundial, que además financió el Programa de Desarrollo Territorial.

En Minas Gerais, EMATER es la organización encargada de promover las acciones del proyecto en la región Noroeste. Esta organización vive un intenso proceso de cambio institucional, capitaneado por un presidente que realizó cursos sobre desarrollo local y regional en países europeos y que promueve un sistema de capacitación de los técnicos con apoyo de las universidades.

Como ya se ha mencionado anteriormente, otro elemento que sorprendió en las experiencias analizadas fue la intensa participación de las alcaldías municipales. La razón por la que les interesa participar de estos procesos puede ser muy sencilla: al quedar afuera, pierden la oportunidad de acceder a recursos adicionales. Participar sería, por lo tanto, una postura oportunista de quienes advierten la posibilidad de capturar más recursos, ya que tienen claro que, en estos países, las políticas y programas están cada vez más orientados hacia dinámicas territoriales que extrapolan los límites municipales. Por otro lado, es posible que la intervención de organismos internacionales como la FAO y el BID brinde mayor credibilidad a los procesos de movilización, aunque desde el inicio del proyecto quedó claro que no se trataba de formular demandas que serían atendidas con recursos a fondo perdido por estos organismos. También es posible que, una vez que advirtieron que las demandas de participación estaban siendo atendidas por los gobiernos subnacionales, los alcaldes identificaron en estos procesos una verdadera oportunidad para poner esfuerzos y recursos.

En consecuencia, es importante destacar, respecto de los procesos de delimitación territorial, la necesidad de establecer canales de comunicación fluidos y permanentes entre la burocracia gubernamental y los actores locales. De esta forma será posible construir las condiciones que propicien una delimitación al alcance de la participación de todos los que están interesados en la promoción del desarrollo de una determinada área.

En relación con las cinco experiencias analizadas, otro aspecto a destacar tiene que ver con la dimensión misma del territorio. Aunque sea evidente que los procesos de construcción social de los territorios estarán condicionados por la capacidad de diálogo y la formación de consensos entre los participantes, la dimensión del territorio no es un tema menor. Lo que muestran los casos estudiados es que la dimensión más adecuada para los territorios es la que permite llevar a cabo un intenso proceso de movilización de los actores sociales.

En este sentido, es interesante el caso de la región Centro Sul/Valle do Salgado. En el interior del territorio se creó un “subterritorio”, conocido con “Medio Jaguaribe”, que reúne cinco de los catorce municipios que conforman la región. La principal ventaja de esta subdivisión es que los actores están más próximos y pueden interactuar con mayor intensidad, lo que resulta difícil cuando las dimensiones territoriales son demasiado grandes. Por otro lado, y aunque los “territorios grandes” tienen más capacidad de negociación con otras instancias gubernamentales, son al mismo tiempo más vulnerables a las disputas internas.

En este sentido, se puede afirmar que en aquellos territorios con una base de identidad más frágil es preferible que los proyectos de apoyo comiencen con escalas menores de actuación, respetando la capacidad de movilización de los actores. Gracias a nuestra experiencia con los cinco casos estudiados, podemos afirmar que, de acuerdo con las particularidades de cada región, un número apropiado para la emergencia de procesos de desarrollo territorial en áreas rurales es de entre diez a veinte municipios.

También hay que tener en cuenta que en los grupos numerosos es más difícil que se propicie la acción colectiva. En este sentido, cuanto más grande el territorio, mayores tienen que ser los esfuerzos de negociación entre los actores y más precisos los mecanismos que regulan la cooperación entre ellos. La compatibilidad de incentivos de los miembros de la Alianza es un elemento crucial para que esta se mantenga viva y contribuya al desarrollo. Por eso es necesario identificar claramente los beneficios que puede traer una acción o emprendimiento que, aunque físicamente ubicado en un determinado municipio, conlleve beneficios para todos los municipios involucrados. Como lo plantearía la teoría microeconómica: la utilidad de participar del grupo (en términos de valor presente) debe superar la utilidad de no participar. Ya que la fuerza del localismo/municipalismo sigue siendo

importante, es necesario que el proceso de planificación para el desarrollo territorial muestre, de forma clara y precisa, las ventajas que se obtienen si se participa en el grupo. Los alcaldes, que son quienes responden a las demandas localizadas/municipales, sufren desde este nivel las mayores presiones, por lo que en relación con ellos se refuerza la necesidad de precisar las ganancias de la acción colectiva.

4. ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

Los arreglos institucionales para la promoción del desarrollo rural con enfoque territorial están directamente relacionados con los procesos de construcción social de los territorios. De hecho, estos arreglos son la expresión máxima de las relaciones entre los principales actores sociales que inciden en un determinado territorio.

Los arreglos pueden ser entendidos como “campos”, en el sentido que Pierre Bourdieu utiliza para esta noción (Abramovay, 2006a; Beduschi Filho, 2006). Esto quiere decir que un campo es un conjunto de relaciones objetivas e históricas entre posiciones basadas en ciertas formas de poder. Cada campo prescribe sus valores particulares y define sus propios principios reguladores. Estos principios delimitan un espacio socialmente estructurado en el cual los agentes luchan, según la posición que ocupan en este espacio, para alterar o para preservar sus fronteras y su forma. Así, un campo puede ser entendido como un espacio de conflicto y competición en el que los participantes se disputan el monopolio sobre el capital específico asociado al campo y el poder de decretar la jerarquía y las tasas de conversión entre todas las formas de autoridad del campo de poder. En el transcurso de las luchas que traban los actores, la propia configuración de dicho campo es modificada por las transformaciones que tienen lugar en la distribución y en el peso relativo de las formas de capital, lo que les da un dinamismo histórico y una maleabilidad que descarta el inflexible determinismo del estructuralismo clásico (Bourdieu y Wacquant, 1992/2005).

Siguiendo los intereses de este documento, resulta importante destacar que el campo no está dado *a priori*, sino que se construye a partir del interés que tienen los actores por el contenido que está en juego. Es decir, al mismo tiempo que sus acciones estructuran un determinado campo, el campo influencia las posibilidades de acción de los agentes.

El juego de palabras que proponen Coelho y Favareto (2006) ilustra con claridad este razonamiento. Para ellos existen las “reglas del juego” y el “juego de las reglas”. Las reglas del juego las definen los actores que participan de la construcción de los arreglos que van a orientar y limitar las posibilidades de acción de los participantes. Sin embargo, la participación de los actores en la definición de las reglas del juego está a su vez limitada por la ubicación que cada uno de ellos ocupa en el campo, y depende de los recursos de poder de los que disponen. De esta forma, existe un riesgo permanente de que aquellos actores con menores recursos (materiales y simbólicos) sean excluidos de los procesos.

Romper con la inercia institucional que sostiene este tipo de situación indeseada es uno de los principales desafíos a superar para consolidar el éxito de los procesos de desarrollo territorial, y es lo que justifica este capítulo del documento.

En las cinco experiencias analizadas, cuando comenzó el proceso de movilización de los actores para conformar las alianzas regionales en todos los casos tendieron a involucrar sólo a aquellos actores que ya participaban de los espacios colegiados de deliberación. Si miramos caso a caso, percibiremos que la tónica inicial de los procesos apuntaba a una reproducción monótona de la participación, con un fuerte sesgo sectorial (agrícola) y gubernamental.

En el caso de la región Noroeste de Minas Gerais, el énfasis estaba puesto en la participación de los agricultores familiares y de los alcaldes, dado que eran los actores con los que la orga-

nización que estaba a cargo de las actividades de movilización (la EMATER) tenía más acceso y mejores relaciones.

En el caso del Cañón de Juchipila, la participación estaba restringida también a los agricultores, con un fuerte sesgo masculino en las actividades de planificación¹¹, además de los actores del gobierno estatal.

En la experiencia de la región Centro Sur/Valle de Salgado, el sesgo era hacia la participación de organizaciones gubernamentales, vinculadas a las alcaldías y/o al gobierno estatal. La participación del sector privado era muy baja, mientras que la participación de ONGs era bastante significativa.

En el territorio de Arauco, la participación también estuvo muy vinculada, inicialmente, con los actores públicos, así como la experiencia de la región Sur, en Jalisco.

Teniendo en cuenta esta situación inicial, la FAO, a través del Proyecto de Desarrollo Regional, se propuso orientar el trabajo para que las alianzas rompieran con estas limitaciones sociales y organizacionales. La hipótesis era la siguiente: cuanto más diversa fuera la participación, mejores serían los resultados obtenidos.

Las experiencias analizadas corroboran esta hipótesis. A partir de la diversificación de la participación en estos espacios públicos de deliberación, los actores lograron identificar oportunidades de articulación y cooperación que hasta entonces habían permanecido para ellos ocultas.

En Bío Bío, la participación en el esfuerzo de planificación para el desarrollo territorial generó una mayor articulación entre las distintas acciones públicas que inciden en este territorio. Así fue como los proyectos y programas pasaron a dialogar de forma más intensa.

En Minas Gerais, la participación de una empresa privada del segmento agroalimentario posibilitó la identificación de una oportunidad de cooperación con agricultores familiares asentados en programas de reforma agraria¹².

En Ceará, la articulación de un conjunto de actores (públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales) hizo posible el desarrollo de un proyecto integrado de piscicultura: producción de los peces en jaulas, producción de artículos de cuero por un grupo de artesanos, procesos de agroindustrialización del filete y la producción de jabón con las entrañas que antes eran desechadas.

En la región Sur de Jalisco, la participación de las universidades y del sector privado en la Alianza, antes bastante restringida a la intervención de los alcaldes, está posibilitando la identificación de nuevas oportunidades de negocios. Además, de acuerdo con el informe del estudio de caso, los recursos públicos destinados a la zona aumentaron considerablemente. Sin embargo, no existen suficientes elementos para afirmar que dicho aumento sea el reflejo de las labores de la Alianza Regional.

Más que los detalles específicos de cada caso (que son muy interesantes), lo que es importante en este punto es que **la diversificación de la participación parece ser el camino más prometedor para la promoción del desarrollo territorial**. Esto es lo que afirman Sabel (2004) y Storper (1995), ya citados en este documento. Se trata de un planteo que también es coherente con la visión de Fligstein (2001), para quien los actores, más que competir, buscan la cooperación de otros actores. Este autor plantea que conseguir la cooperación de otros actores es fundamental para estabilizar las relaciones, con la consecuente disminución de la incertidumbre que provoca la interacción entre individuos. Más que intentar controlar recursos ajenos, los actores buscan estabilizar sus relaciones sociales, y para ello utilizan sus habilidades sociales, entendidas como la “habilidad de inducir a otros a cooperar”.

¹¹ En una reunión a la que tuve la oportunidad de asistir, de un total aproximado de sesenta participantes, no había más que cinco mujeres. Con el agravante de que el Estado de Zacatecas es gobernado por una mujer.

¹² Ello no es para nada trivial, como puede ser visto en el informe de esta experiencia. Esta es una región marcada por una dualidad muy fuerte: de un lado, una agricultura altamente tecnificada, en grandes extensiones de tierras y altamente productiva; de otro lado, es la región del estado de Minas Gerais que tienen la mayor concentración de asentamientos de reforma agraria.

Estas habilidades son utilizadas para influenciar la emergencia, la manutención o la transformación de los diferentes tipos de orden social. Conseguir la cooperación de otros actores es fundamental para mantener ciertas relaciones de poder que permiten la reproducción social de un determinado actor y pueden ser, también, el pasaporte para subvertir un determinado orden social constituido. Esto fomentaría una modificación en la correlación de fuerzas y en la propia estructuración de un determinado campo.

El proceso de composición del Consejo de Desarrollo Territorial (COTEN) en la región Noroeste de Minas Gerais es un buen ejemplo de lo anterior. En el inicio se propuso la siguiente composición: 50% de participación de representantes de agricultores familiares y 50% de participación de representantes del poder público de las tres instancias gubernamentales (municipal, estatal y nacional). La capacidad de articulación del sector privado que, para utilizar la expresión de Fligstein (2001), utilizó sus habilidades sociales, hizo posible una reorientación de tal composición. Luego de una intensa deliberación se acordó que la representación en el consejo estaría compuesta de otra forma: 1/3 de representantes del poder público, 1/3 de representantes del sector privado y 1/3 de representantes de movimientos sociales y organizaciones de representación social, incluida la agricultura familiar.

Por supuesto que no se trató de un proceso virtuoso, sino marcado por los conflictos y las negociaciones entre los actores. Aunque la agricultura familiar vio disminuida su representación, continuó presidiendo el Consejo. Por otro lado, este segmento advirtió que un programa nacional de apoyo a los territorios rurales les brindaba la oportunidad de formar un nuevo arreglo, este sí dominado por representantes de la agricultura familiar. Una vez más, durante una reunión del COTEN, los actores discutieron cómo vincular estas dos iniciativas de una manera que hiciera posible establecer un mecanismo para tornar más eficientes las acciones. Se llegó al siguiente acuerdo: la CIAT (Comisión de Implementación de Acciones Territoriales), organismo impulsado por el Ministerio de Desarrollo Agrario a través de su Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT/MDA), sería también una instancia consultiva del COTEN, conformando entre ambos una Cámara Técnica especializada en agricultura familiar. Por otro lado, se acaba de constituir la Agencia de Desarrollo del Noroeste de Minas Gerais, con identidad jurídica propia y vinculada al COTEN.

Sin embargo, hay que tener claro que no es sencillo conducir estos procesos, pues requieren de la discusión y la confrontación entre actores con visiones e intereses muchas veces divergentes. El conflicto es, al mismo tiempo, la tónica principal de estos procesos y la base sobre la que se pueden construir nuevas formas de cooperación. En consecuencia, el manejo de estos conflictos está directamente relacionado con los mecanismos que estimulan y facilitan la coordinación horizontal y vertical entre actores diferenciados.

En Ceará, el mecanismo de coordinación vertical utilizado fue la revisión del Plan Plurianual de Inversiones del gobierno estatal. Esta revisión se realizó a la luz de las demandas y objetivos estratégicos formulados en los Planes de Desarrollo Regional elaborados en las distintas regiones y con una amplia participación. Esto permite al gobierno estatal identificar con mayor precisión las necesidades de inversión y las demandas concretas de las regiones. Además, hace saber a los actores que sus esfuerzos de participación son considerados por el gobierno, lo que los estimula y anima a seguir poniendo energía en la consolidación de estas instancias regionales de planificación.

En el territorio de Arauco, en Bío Bío, el mecanismo de coordinación horizontal que se está utilizando son las mesas de concertación, de las cuales participan los actores involucrados con los temas específicos a los que se dedica cada mesa. Los principales ejemplos de este mecanismo son las Mesas de Papa, de Queso y de Turismo. Pero de las tres, la que está obteniendo mejores resultados es la última, quizás porque cuenta con una participación más diversificada, ya que el turismo es una actividad que involucra a diversos actores (desde dueños de restaurantes y hoteles hasta administradores de reservas naturales y empresas de turismo ecológico). Hay que destacar, para el caso de Arauco, que las mesas de concertación conformadas fueron aquellas en las que los actores ya estaban

organizados, como resultado de la implementación de programas sectoriales impulsados por organizaciones gubernamentales. Esto ayuda a explicar, también, el alto grado de protagonismo del poder público en la experiencia.

En Ceará y en Minas Gerais, el principal mecanismo de coordinación horizontal entre los actores es la participación en las reuniones periódicas de los Consejos. En la región Noroeste de Minas Gerais, las reuniones son mensuales y se realizan en un municipio diferente cada vez. El municipio que recibe la reunión viabiliza recursos para que esta se concrete mientras que los participantes movilizan recursos en los municipios para que sus representantes puedan participar. Es común que los participantes de un mismo municipio se pongan de acuerdo para ir juntos en un mismo vehículo a la reunión. El apoyo de la AMNOR, que pone a disposición una cantidad importante de recursos para la viabilización de actividades del COTEN, es considerado fundamental ya que aporta mayor credibilidad a la iniciativa. Percibiendo que los alcaldes están comprometidos con la experiencia, otros actores se disponen a cooperar, como fue el caso de las cooperativas agropecuarias y las asociaciones comerciales de tres municipios de la región.

En la región Sur de Jalisco, la implementación de un curso diplomado sobre desarrollo regional es un interesante mecanismo de articulación horizontal de actores. El curso permite a los participantes intercambiar experiencias y percepciones sobre el desarrollo del territorio, además de profundizar aspectos conceptuales y empíricos que pueden resultar en proyectos para el desarrollo de la región. El rol de la universidad, en este sentido, es fundamental.

En cierta forma, lo que se verifica en las distintas experiencias es que la universidad puede (y debe) jugar un papel importante en la animación y orientación de los procesos territoriales de desarrollo. No sólo porque ofrece una capacidad útil en diversos momentos del proceso de planeamiento y ejecución de una estrategia de desarrollo, sino también porque puede monitorear y evaluar los resultados obtenidos. Además, la universidad ofrece un espacio neutral para el encuentro entre actores con intereses divergentes y visiones opuestas respecto del desarrollo del territorio.

En resumen, resulta importante destacar, una vez más, que el formato institucional (mancomunidades, consejos, agencias de desarrollo local, corporaciones, etc.) será el resultado de procesos endógenos de negociación entre los actores que participan del proceso. Es fundamental garantizar: a) amplia participación de los distintos segmentos sociales, incluso de aquellos que tradicionalmente no participan de estos procesos, como los grupos sociales con menos recursos y menos organizados (y por ello excluidos y/o no invitados a participar) y el segmento empresarial; b) que los espacios colegiados efectivamente cumplan el rol de lugares de deliberación pública, donde los participantes pueden expresar sus puntos de vista sobre los asuntos en pauta, negociar una visión de futuro del territorio e identificar oportunidades de cooperación entre ellos; c) el establecimiento de mecanismos que inhiban comportamientos del tipo “free rider”, es decir, son necesarias reglas del juego que indiquen a los participantes que todos tienen que esforzarse para obtener beneficios en el futuro, ya que sin esto la acción colectiva está condenada al fracaso; y d) el establecimiento de formas de operacionalización de las decisiones consensuadas entre los participantes.

Los arreglos son el resultado de la negociación y la construcción de acuerdos y reglas que orientan y limitan el comportamiento de los actores. En consecuencia, y si no existe una fórmula única factible de ser diseminada en todos los territorios, es necesario al menos sistematizar los elementos esenciales que deben estar presentes en dichos arreglos.

El análisis de las cinco experiencias muestra que las principales opciones utilizadas para garantizar la operatividad de las decisiones fueron tres: la creación de una **Secretaría Ejecutiva** vinculada y subordinada al Consejo Territorial (Jalisco y Ceará); la creación de una **Unidad de Gestión Territorial**, bastante dependiente del aparato público en el caso de Arauco (Bío Bío/Chile) y la creación de una **Agencia de Desarrollo Territorial** (Minas Gerais y Zacatecas).

En el primer caso, la mayor fortaleza es el vínculo de la Secretaría Ejecutiva con el Consejo. Entre la toma de decisión y la ejecución, la distancia es relativamente más corta que en las otras dos

situaciones analizadas. Como está orgánicamente vinculada al Consejo y participa del proceso de discusión y toma de decisiones, la Secretaría Ejecutiva cuenta con más elementos para analizar el proceso, así como con una mayor proximidad con los actores. El riesgo es la tecnificación extrema del proceso de deliberación y decisión, es decir, que la Secretaría Ejecutiva puede excederse dirigiendo y “pasar por encima” de la voluntad de los actores. Esto es más riesgoso cuando dicha función la ocupan funcionarios públicos, que responden no sólo al Colegiado sino también al gobierno. De cierta forma, se estaría “jugando con dos sombreros”, lo que podría generar conflictos y alejar a los actores del proceso.

Lo mismo está ocurriendo en el territorio de Arauco, en Bío Bío. La creación de una Unidad de Gestión Territorial, cuya función técnica es animar y conducir el proceso, fue impulsada por el gobierno regional. Por un lado, esto mejora la articulación de las acciones públicas en el territorio, pero por otro lado inhibe la participación de los actores en la puesta en marcha de las acciones necesarias para operativizar la estrategia. Igual que en la opción descrita anteriormente, la fortaleza reside en la mayor capacidad técnica del gobierno para viabilizar las decisiones tomadas en los colegiados.

La creación de Agencias de Desarrollo Territorial, impulsadas en las experiencias de Zacatecas y Minas Gerais, tiene una lógica diferente. Una Agencia de Desarrollo Territorial es un organismo autónomo, con personalidad jurídica propia. En el caso de Zacatecas, el gobierno estatal impulsa la creación de dichas agencias¹³. Esto redundaría en los mismos problemas apuntados anteriormente, es decir, un alto grado de protagonismo del gobierno en la operacionalización de las estrategias de desarrollo territorial.

En el caso de la Región Noroeste de Minas Gerais, el proceso de creación de la Agencia de Desarrollo Territorial también fue distinto. Surgió en las discusiones del Consejo de Desarrollo Territorial y fue constituida como un organismo autónomo pero subordinado al Consejo. Es decir, aunque tenga “vida propia”, la agencia debe dar cuentas al Consejo, que define la orientación estratégica mientras la Agencia tiene un rol más ejecutivo. La principal ventaja de este formato es la vinculación entre decisión y ejecución. Además, es un organismo que mantiene una relativa independencia del aparato público, y permanece blindada a los cambios político-partidarios. El principal desafío es garantizar los recursos (financieros, humanos, etc.) para que funcione y alcance los objetivos para los cuales fue creada. Actualmente, la Agencia de Desarrollo del Noroeste de Minas Gerais (ADESNOR) cuenta con el apoyo de la Asociación de Alcaldes y de la Emater/MG, pero está buscando nuevas formas de financiarse, en especial a través de la captación de recursos para proyectos. La perspectiva es que funcione como una prestadora de servicios al Consejo de Desarrollo Territorial, ejecutando proyectos y facilitando la consecución de las decisiones tomadas en el ámbito de dicho Consejo.

En Ceará, la perspectiva es cambiar, de forma gradual, a este modelo más autónomo de operacionalización de las estrategias de desarrollo territorial¹⁴. La SDLR está apoyando la puesta en marcha de una Agencia de Desarrollo Regional en la zona del Maciço de Baturité, con la perspectiva de utilizar este formato en las otras regiones del Estado.

En resumen, y a partir del análisis de las cinco experiencias, se recomienda un formato institucional que tiene dos instancias independientes y articuladas: a) una instancia de deliberación, que reúne la variedad de actores vinculados al desarrollo del territorio y funciona como un “directorio” de la Alianza Regional, definiendo las orientaciones generales y creando los espacios de discusión y orientación formalizados en las estrategias/planes de desarrollo territorial; y b) una instancia de carácter ejecutivo, que tiene como función tornar operativas las orientaciones y decisiones tomadas en la instancia deliberativa.

¹³ A partir de la experiencia del Cañón de Juchipila, el gobierno estatal está impulsando la creación de diez Agencias de Desarrollo Territorial en Zacatecas.

¹⁴ De hecho, en otro territorio de Ceará (Maciço do Baturité), ya fue implementado este modelo de Agencia de Desarrollo con resultados bastante prometedores. Para mayor información, ver <http://www.macicodebaturite.org.br>.

La instancia de deliberación pública debe cumplir, por lo menos, con las siguientes características y funciones:

- Orientar el proceso de desarrollo territorial y servir como un instrumento de integración de la diversidad de actores.
- Garantizar que la mayoría de los segmentos sociales estén representados y evitar las prácticas clientelistas y de captura por parte de los grupos de interés mejor posicionados.
- Definir con claridad un conjunto de reglas de funcionamiento, como un Estatuto (o carta de principios), que sea ampliamente discutido y aprobado por los participantes.
- Definir una Estrategia de Desarrollo Territorial validada por los diferentes actores y que sirva, a la vez, como guía de acción e instrumento de monitoreo y evaluación del desarrollo.
- La instancia ejecutiva debe cumplir, por lo menos, con las siguientes características y funciones:
- Hacerse responsable de la implementación del Plan de Desarrollo Territorial elaborado por los actores. Esto implica encargarse de la gestión operativa de los proyectos enmarcados en el Plan (diseño, implementación, seguimiento y evaluación).
- Deberá ser dirigida por un Director Ejecutivo, especialmente contratado para esta función, y que tendrá que orientarse por Términos de Referencia muy precisos.
- Deberá ser evaluado periódicamente por el directorio de la alianza en el marco de la efectividad de su labor.
- Deberá tener las competencias adecuadas para:
- Registrar información y monitorear indicadores.
- Elaborar los proyectos enmarcados en el Plan de Desarrollo Territorial, considerando los requisitos de las agencias gubernamentales, privadas o de cooperación pertinentes a los distintos proyectos.
- Elaborar contratos con terceros y evaluar el cumplimiento de los mismos.
- Evaluar programas desde un punto de vista social, económico y ecológico.
- Contar con un *pipeline*, es decir, un flujograma de las etapas del diseño de proyectos y los responsables de aprobar cada etapa. Este *pipeline* deberá tener por lo menos etapas que garanticen:
 - i) un mecanismo eficaz de detección de necesidades,
 - ii) el cumplimiento de requisitos funcionales y legales para la gestión de proyectos en el marco de la estrategia de desarrollo territorial.

5. INSTRUMENTOS PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL

La promoción del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial está condicionada a utilizar instrumentos innovadores que permitan superar la distancia que separa la retórica y las buenas intenciones de la consecución de nuevos procesos capaces de promover cambios efectivos en los territorios rurales.

En principio, hay que destacar que los instrumentos utilizados en América Latina para promover el desarrollo rural siguen siendo, en gran medida, los mismos que caracterizaron el período de la modernización agrícola. La ejecución de la asistencia técnica continúa orientada a los productos y no a los sistemas, con un sesgo hacia las actividades agropecuarias y, además, con la concepción tradicional de transferencia de tecnologías agropecuarias a los agricultores.

La innovación, de la cual dependen cada vez más los procesos de desarrollo (Lundvall, 2000; Veiga, 2006a; Albagli y Maciel, 2004), demanda nuevos instrumentos de intervención para promover cambios no sólo en los productos, sino también en los procesos. De esta forma, las intervenciones de

los proyectos y programas para la promoción del desarrollo rural bajo un enfoque territorial tienen que reconocer y fortalecer el rol que cumplen las relaciones de proximidad entre los actores.

Para ello, uno de los principales instrumentos son los proyectos. Si es verdad que los proyectos son los que moldean los territorios (Kaiser et al., 1994), entonces se le debe dar un énfasis especial a este instrumento. Sin embargo, lo que muestran las evidencias de las cinco experiencias analizadas es que en todas ellas esta es la dimensión más frágil. Debido a la importancia que tiene este tema, amerita analizarlo de forma más detenida.

Un primer aspecto tiene que ver con cierta concepción, compartida por los tres países (aunque en Chile parece ser menor), de que el desarrollo de una determinada zona no se concreta hasta que el Estado no haga lo necesario. Es decir, parece persistir la idea de que el desarrollo es una atribución exclusiva del Estado, que debería transferir recursos públicos a las distintas regiones. Esta forma de ver la actuación del Estado es estimulada, en gran medida, por el mismo Estado y por organismos de cooperación.

El artículo de Tendler (2000), que discute por qué los fondos sociales siguen siendo tan populares, arroja algunas luces al respecto. Para los operadores de estos fondos, que son evaluados por su capacidad para ejecutar una determinada cantidad de recursos en un tiempo determinado, es más fácil, aunque con participación popular, definir un conjunto de acciones estandarizadas entre las que los actores pueden elegir. La lógica es más o menos la siguiente: existe una cantidad de recursos previamente asignados que están a disposición de un determinado grupo social o de una localidad. A los actores les toca identificar sus demandas, que se materializan en acciones financiadas por los fondos sociales. Así, en apariencia, ganan todos: los actores, que tienen una pequeña parte de sus demandas atendidas, y los operadores, que utilizan los recursos previamente asignados.

Sin embargo, la calidad, la eficacia y la eficiencia del gasto de los recursos raras veces entran en la ecuación. Esto no significa que los fondos sociales no contribuyan a la promoción del desarrollo. Incluso pueden ayudar a desatar dinámicas de cooperación, como muestran las experiencias analizadas en el trabajo de Hirschman (1984), siempre y cuando apunten a un horizonte de más largo plazo y estimulen la formulación de innovaciones productivas e institucionales.

El riesgo de este tipo de orientación es que inhibe el surgimiento de proyectos innovadores. Si la calidad no es un factor determinante para la selección de proyectos, es decir, si el dinero ya está garantizado, no hay incentivos para que los actores se dediquen a elaborar buenos proyectos. Al contrario, fomenta comportamientos oportunistas que buscan capturar en la maraña burocrática aquellos recursos disponibles. Los actores mejor ubicados en el campo serán los que van a captar más recursos, independientemente de la pertinencia que sus proyectos tengan para el desarrollo rural de la zona.

Del lado de la oferta de recursos, este estudio debe complementarse con un análisis de las propuestas de proyectos elaboradas por los territorios. Las evidencias indican que existe una baja capacidad para elaborar proyectos con horizonte estratégico, capaces de desatar dinámicas de desarrollo más interesantes. Si no hay buenos proyectos, no hay recursos disponibles, lo que genera un círculo vicioso que lleva a la estagnación de los procesos, ya que los actores no tendrán incentivos para seguir participando.

En este contexto resulta oportuno mencionar dos instrumentos complementarios. Por un lado, invertir en capacitación para elaborar proyectos estratégicos permite a los actores materializar en propuestas objetivas las acciones necesarias para construir el futuro definido en la planificación participativa. Por otro lado, conformar fondos competitivos para financiar proyectos innovadores y con criterios objetivos de selección, que prioricen tanto la inserción del proyecto en la visión más amplia de futuro del territorio como la participación de la sociedad en la formulación, puede mejorar la capacidad de dinamización de las economías territoriales.

En la región Noroeste de Minas Gerais se está gestando un mecanismo de estas características. La creación de un Fondo para el Desarrollo Regional (articulado con el Consejo de Desarrollo

Territorial), capaz de captar recursos públicos y privados para la financiación de proyectos, es una forma interesante de apoyar el desarrollo de la zona.

En la región Sur de Jalisco, en México, se está estudiando hasta qué punto es viable la creación de un Fideicomiso, es decir, una figura jurídica que facilitaría la articulación entre sector público y privado. La gestión de estos fondos, por su lado, demanda una administración altamente profesionalizada, y la experiencia de las organizaciones locales de financiación puede aportar interesantes enseñanzas.

En el caso de la región Centro Sur/Valle do Salgado, en Ceará, la participación de la banca apunta en esta misma dirección. La ONG Instituto Elo Amigo manejaba un fondo rotativo de financiamiento de pequeños proyectos productivos en cinco municipios. La idea era financiar proyectos que generaran condiciones para que los agricultores pudieran después devolver los fondos, que serían nuevamente utilizados en otros proyectos. Sin embargo, las reglas no eran muy precisas a la hora de definir las responsabilidades de los tomadores de los recursos, y estos eran entendidos no como un préstamo sino como una transferencia. Por supuesto que aquellos actores más cercanos a los gestores del fondo tenían más chances de capturar los recursos. Incluso con un apoyo de la ONG en la formulación de los proyectos, estos no eran monitoreados para garantizar la obtención de los resultados económicos esperados. En líneas generales, se obtenían resultados limitados con un grado de morosidad bastante elevado. La ONG, además, hacía una evaluación más orientada al proceso (la participación de las personas en reuniones y eventos) que a los productos. En resumen, se trata de un modelo con baja sostenibilidad.

Al percibir esta situación, y al relacionarse de forma más intensa con el gerente de la agencia regional del Banco del Nordeste de Brasil (BNB), en el ámbito del Consejo de Desarrollo Regional, el gestor de la ONG decidió introducir un cambio en la gestión de estos fondos. En vez de prestar directamente los recursos a los agricultores, optaron por crear un fondo de aval para que los agricultores pudieran ampliar su acceso a las líneas de crédito, en especial a las líneas del PRONAF¹⁵ (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar). En la evaluación, tanto del presidente de la ONG como del gerente del BNB, la creación del fondo de aval amplió la capacidad de los agricultores para tomar préstamos. Como las líneas de financiamiento del PRONAF son bastante variadas, también se asiste a un proceso inicial de diversificación de la utilización del crédito. El compromiso del agricultor pasa a ser con la banca y esto crea una relación contractual formal que puede servir de aprendizaje para que estos actores, en el futuro, se tornen más autónomos a la hora de tomar decisiones financieras. El número de agricultores que puede ser apoyado a través de este mecanismo se amplió significativamente: con la misma cantidad de fondos, el volumen de recursos aplicados en proyectos productivos en la región aumenta.

Por supuesto que esto fue posible solamente gracias a la conjunción de distintos factores: a) la existencia de una política sectorial dirigida a un segmento específico de la población; b) la sensibilidad de los dirigentes de la ONG para alterar la forma de operacionalización de los recursos, muy influenciada por su inserción en redes más amplias de cooperación con actores externos al territorio y que tienen una visión más “empresarial” del tercer sector¹⁶; y c) la interacción entre los actores, facilitada por la proximidad territorial.

La formulación de Planes de Desarrollo Territorial está asociada a la importancia de los proyectos. Al igual que la conformación de los arreglos institucionales, formular planes territoriales de desarrollo refleja la capacidad de los actores para deliberar y negociar el futuro de sus territorios. Un buen plan de desarrollo debe además contener las condiciones fundamentales para su ejecución. No se trata de un listado de demandas, de un *shopping list* (Abramovay, 2003) elaborado por los actores

¹⁵ El PRONAF es una de las principales innovaciones institucionales en Brasil para el desarrollo de regiones rurales. Para más información, ver <http://www.mda.gov.br>.

¹⁶ Los principales socios del Instituto Elo Amigo son la Fundación W.K. Kellogs y el Instituto Votorantin, organización no gubernamental asociada a una gran empresa brasileña. Para más información, ver <http://www.eloamigo.org.br>.

con vistas a captar recursos para proyectos. Un buen plan debe ser la expresión de una determinada visión de futuro compartida y que exprese los conflictos y la habilidad para formar consensos.

De las cinco experiencias analizadas, la formulación de Planes/Estrategias de Desarrollo Territorial es uno de los aspectos más frágiles. En las áreas rurales, existe una baja capacidad de recursos humanos calificados para este tipo de procedimiento. El trabajo reciente de Veiga (2006b) sobre los Consejos de Desarrollo Regional en el estado de Rio Grande do Sul, Brasil, apunta en esta misma dirección. Las experiencias analizadas en el proyecto enfrentaron este dilema e involucraron a las universidades en la formulación de los planes. Pero esto implica, al mismo tiempo, una oportunidad y un riesgo.

Se trata de una oportunidad porque se espera que en las universidades exista más capacidad técnica para formular planes y estrategias de desarrollo. De hecho, la participación de la universidad en la región Sur de Jalisco contribuyó en la organización de las ideas de los actores para organizar una estrategia de desarrollo regional. Por otro lado, lo que muestra la experiencia del Cañón de Juchipila, en Zacatecas, que también involucró a la universidad en la elaboración de la estrategia, es que el documento elaborado, aunque tiene cualidades técnicas apropiadas, es fundamentalmente un documento armado en alguna oficina, con baja capacidad de incorporar las visiones, intereses y demandas de los actores. Se trata de un documento que está condenado a ocupar un cajón de los escritorios de la burocracia estatal, sin que los actores, que son los principales interesados, se apropien nunca del plan.

De todo esto se pueden extraer las siguientes conclusiones: a) la participación de profesionales en la elaboración de estrategias para el desarrollo territorial, en especial de aquellos vinculados a las universidades, es un instrumento interesante para mejorar la capacidad de los territorios a la hora de construir visiones compartidas de futuro; b) en las universidades también existe una carencia de la formación y la capacitación necesarias para dar un salto hacia adelante en relación con los viejos modelos de planificación, que estaban orientados por una visión de “arriba hacia abajo”, que es la que imperó en décadas anteriores; c) esta carencia demanda una intensa capacitación del personal para la elaboración, gestión, monitoreo y evaluación de las estrategias de desarrollo territorial.

Los profesionales que promueven el vínculo entre los actores y materializan las negociaciones y los consensos en una estrategia comprensible para todos los participantes (tanto internos como externos), funcionan como catalizadores de las fuerzas latentes que existen en los territorios (Gordillo y Wagner, 2005). En este sentido, la planificación puede ser una importante herramienta de aprendizaje social, siempre que el plan no sea un producto en sí mismo sino un medio para que los actores se pongan de acuerdo respecto del futuro que quieren para sus territorios y monitoreen el alcance de los objetivos que se propusieron lograr.

Esto nos lleva a otra dimensión importante, relacionada con los instrumentos para la promoción del desarrollo rural con enfoque territorial. Si el DTR es, como sugieren Schejtman y Berdegué (2004), un proceso de cambio institucional y productivo, es necesario verificar si (y de qué manera) las acciones realizadas están contribuyendo a promover tales alteraciones, lo que demanda la creación y puesta en marcha de sistemas de seguimiento y evaluación que orienten las acciones de los actores.

Sin embargo, en las cinco experiencias se verificó un bajo nivel de preocupación respecto de este tema. En las estrategias propuestas se trata de forma muy superficial todo lo relacionado con el seguimiento y la evaluación. Obviamente, esto es resultado de un conjunto de factores, entre los cuales están los que se describen a continuación: a) falta de una “cultura” de innovación y de responsabilidad por los resultados de los proyectos; b) baja capacidad de elaboración de proyectos y de estrategias articuladas de desarrollo; c) carencia de incentivos que inciten a los actores a verificar si están logrando los objetivos que se propusieron alcanzar; d) un desfase entre los actores que construyen los indicadores de Seguimiento y Evaluación (S&E) y aquellos actores que deben aplicarlos. Con relación a este último punto, el apoyo del aparato estatal puede ser muy interesante para ampliar

la capacidad de verificar de qué manera avanza el desarrollo de un determinado territorio, siempre que los indicadores sean construidos en conjunto con los actores locales. El principal desafío parece ser aquello identificado por Sabel (2004) cuando se refiere a la necesidad de compatibilizar la elaboración y la ejecución de las tareas¹⁷. Sin esto, los indicadores seguirán siendo una labor burocrática a la que los actores no le dan importancia.

6. SÍNTESIS DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este ítem del informe propone sintetizar las principales lecciones aprendidas, a partir de los estudios de caso, en seis aspectos complementarios. De forma muy objetiva, se busca encender algunas luces respecto de lo que se podría realizar en experiencias similares y, fundamentalmente, lo que no debería repetirse en otros casos y proyectos.

6.1. Criterios para la definición/delimitación de territorios rurales

- Los intentos de delimitación según criterios objetivos y técnicos deben ser complementados con criterios cualitativos, que están más bien articulados en relación con la percepción que los actores tienen de su territorio. Existe una delimitación subjetiva del territorio dada por los propios actores, y que es fruto de un proceso de construcción social que refleja una identidad común, que suele variar bastante. La identidad territorial es un factor decisivo para la conformación de los territorios, pero no necesariamente está dada *a priori*.
- En este punto, la principal lección es que, aunque los criterios técnicos son muy importantes, hay que respetar los criterios que utilizan las poblaciones que viven en una determinada zona. Es decir, la delimitación de territorios rurales debe asumir una orientación socio-técnica (Latour, 1995), que sea legitimada por la sociedad, de forma que esta asuma como suya la delimitación.
- En este sentido, combinar procesos de delimitación de “abajo hacia arriba” con procesos de “arriba hacia abajo” es el principal desafío y una oportunidad para garantizar una delimitación que efectivamente responda a las demandas de todos los actores, internos y externos, interesados en el desarrollo del territorio.
- De esta forma, se debe garantizar la asociación de las dimensiones objetivas impulsadas por el Estado (de “arriba hacia abajo”) con las dimensiones subjetivas dadas por el reconocimiento que tiene la población de los límites de su territorio (de “abajo hacia arriba”).
- Además, existen subdivisiones (“territorios dentro del territorio”) que se complementan en un conjunto más amplio y pueden tornar más sencilla la articulación de actores y la puesta en marcha de proyectos concretos. Por otro lado, pueden también generar quiebres en la cohesión territorial, necesariamente frágil al inicio de los procesos de consolidación de la delimitación territorial. Manejar estas dos dimensiones y permanecer atento a las posibles alteraciones que sea necesario introducir en la delimitación es una prerrogativa importante para los gestores de políticas y programas de intervención orientados al desarrollo territorial.
- La orientación que surge de este análisis es que, en los casos en que la funcionalidad de los espacios territoriales sea dada por la actuación de un grupo de actores limitado a una porción del territorio, las acciones de impulso del DTR deben apoyar la consolidación de las acciones

¹⁷ Para Sabel, esta es una de las principales características del período actual del capitalismo, y lo que explica, en gran medida, las posibilidades de crecimiento de las empresas en un mundo cada vez más competitivo. El mundo ya no es aquel de Chaplin en *Tiempos Modernos*, en el que el personaje se encuentra apretando los tornillos de un mecanismo que no tiene idea de para qué sirve.

- en este nivel y buscar su articulación en el ámbito más amplio del territorio. Esto demanda un cuidado extremo de parte de los promotores del DTR para identificar las acciones e iniciativas que los actores locales ya están realizando y para no imponer a todas las organizaciones públicas y privadas que operan en la zona que tengan necesariamente que abarcar todo el territorio.
- Las experiencias analizadas coinciden en algunos aspectos objetivos que ameritan ser destacados:
 - a) Las cinco experiencias extrapolan los límites municipales de actuación, pero están dentro de un límite de extensión considerada por los actores como aceptable para permitir la interacción y el aprovechamiento de las “economías de proximidad”.
 - b) Las cinco experiencias tienen por lo menos algún núcleo urbano que puede ser considerado como un polo de irradiación que genera efectos en los otros municipios. Obviamente, estos efectos pueden ser “centrípetos” o “centrífugos”. Los primeros atraen los talentos y capacidades de los municipios del entorno hacia el municipio polo, generando más concentración y desigualdad territorial. Los efectos centrífugos expanden hacia los municipios del entorno el dinamismo del municipio polo, contribuyendo a minimizar las diferencias espaciales y a generar nuevas dinámicas de desarrollo. De esta forma, lo que debe buscarse son los efectos centrífugos que determinadas inversiones pueden generar para de esta forma expandir el dinamismo hacia el conjunto de los municipios. Para lograrlo, puede alcanzarse con que se amplíen los incentivos para que los municipios participen de un arreglo que exceda sus límites administrativos.
 - c) En las cinco experiencias analizadas, aunque en distintos grados, existía ya una identidad territorial, expresada en una cierta forma de hablar, en productos típicos de la zona, en procesos productivos característicos, en un proceso histórico compartido o incluso en recursos naturales comunes.
 - d) En las cinco experiencias, fue fundamental la participación de los gobiernos subnacionales y locales. Esto es importante por dos razones: la intervención de los gobiernos locales estimula la participación de los actores locales y, por otro lado, la intervención de los gobiernos subnacionales señala a los actores que sus esfuerzos (de “abajo hacia arriba”) serán complementados y van a influenciar las determinaciones implementadas de “arriba hacia abajo”.
 - La falta de coordinación de las políticas y programas de gobierno (nacional, estatal y municipal) que inciden en la zona presiona y confunde a los actores, que tienen mayor dificultad para establecer los límites territoriales. Además, permite que aquellos actores con más recursos (materiales y simbólicos) y mayor capacidad de vinculación con otras esferas de gobierno aprovechen la incertidumbre para capturar recursos de los distintos programas y políticas para los proyectos que más les interesan.
 - Lo que las evidencias indican es que tal falta de coordinación puede ser combatida más fácilmente a través de la circulación de información entre los actores y mediante la definición precisa de hitos territoriales identificados con claridad por los actores. La consulta permanente a los actores y la “lectura sistemática de la dinámica territorial” permite a las distintas instancias, gubernamentales y no gubernamentales, definir de forma más precisa sus acciones en el territorio. En este sentido, la inserción del sector privado en los procesos de planificación y gestión del desarrollo territorial puede ser una importante fuente de aprendizaje para los otros actores, ya que para “mantenerse vivos” en los mercados, las empresas tienen que ejercitar esta lectura del ambiente de forma permanente y profesional.

6.2. Fórmulas institucionales para la interacción público-privado y para la promoción y gestión del desarrollo territorial

- Al colocar a distintos actores en contacto sistemático y estructurado, los espacios de concertación contribuyen a disminuir la desconfianza y fomentar relaciones de cooperación.
- Sin embargo, es alrededor de proyectos que la interacción público-privada se expresa con más fuerza. Los proyectos son las instancias concretas que revelan la real disposición de los actores a cooperar y que permiten concretar acciones conjuntas.
- Los formatos institucionales adoptados en las experiencias analizadas, con amplia representación de los distintos segmentos (sector público, sector privado y sociedad civil), ha contribuido a disminuir el potencial de conflicto entre los actores, en especial porque superan el sesgo que asocia el desarrollo territorial rural a las actividades agropecuarias.
- La formalización de los espacios colegiados de deliberación pública, a través de la elaboración, discusión y aprobación de reglas formales de convivencia, fue un proceso que llevó a los actores a discutir de forma abierta y transparente las “reglas del juego” que van a orientar su convivencia.
- El avance hacia la formalización y reconocimiento jurídico de los espacios colegiados de deliberación es condición fundamental para la ampliación de las posibilidades de desatar dinámicas más interesantes de desarrollo en los territorios. Esto es así porque, una vez legitimados jurídicamente, se disminuyen los riesgos de captura por parte de aquellos segmentos y grupos sociales más poderosos.
- Sin embargo, y esta es otra lección importante, es necesario invertir tiempo y esfuerzos en la elaboración de reglas del juego claras, prestándoles atención, en el inicio del proceso de identificación y movilización de los actores, también a aquellos grupos sociales con menor capacidad organizativa y que son tradicionalmente excluidos de los procesos. La representatividad y la legitimidad de las acciones definidas en estos espacios colegiados de deliberación están condicionadas por la capacidad de los animadores de los procesos para garantizar mecanismos que inhiban la captura por parte de los grupos más poderosos. Aunque siempre será posible identificar este tipo de movimientos, si se definen reglas claras de participación y representación es posible minimizar este problema.
- De esta forma, la principal orientación respecto de los formatos institucionales es que deben garantizar, como mínimo, los siguientes puntos:
 - (i) Amplia participación de distintos segmentos sociales involucrados en el proceso de desarrollo territorial, tanto gubernamentales como no gubernamentales, incluidos los agentes privados.
 - (ii) Una instancia de deliberación pública vinculada a una instancia ejecutiva. La primera debe funcionar como un “directorio” de la Alianza, definiendo las orientaciones generales y marcando las prioridades y caminos a seguir. La segunda instancia debe tener un carácter ejecutivo y su tarea principal debe ser tornar efectivas las disposiciones del directorio.
- La instancia de deliberación pública debe cumplir, por lo menos, con las siguientes características y funciones:
 - (i) Orientar el proceso de desarrollo territorial y servir como instrumento de integración de la diversidad de actores.
 - (ii) Garantizar que la mayoría de los segmentos sociales estén representados, velando además para evitar las prácticas clientelistas y de captura por parte de los grupos de interés mejor posicionados.

- (iii) Definir con claridad un conjunto de reglas de funcionamiento que opere como un Estatuto (o carta de principios) ampliamente discutido y aprobado por los participantes.
- La instancia ejecutiva debe cumplir, por lo menos, con las siguientes características y funciones:
 - a. Hacerse responsable por la implementación del Plan de Desarrollo Territorial elaborado por los actores. Esto implica que tendrá a su cargo la gestión operativa de los proyectos enmarcados en el Plan (diseño, implementación, seguimiento y evaluación).
 - b. Deberá contar con un Director Ejecutivo, especialmente contratado para cumplir esta función, y que orientará su trabajo mediante Términos de Referencia muy precisos.
 - c. Deberá ser evaluado periódicamente por el directorio de la Alianza en el marco de la efectividad de su labor.
 - d. Deberá tener las competencias adecuadas para:
 - i. Registrar información y monitorear indicadores.
 - ii. Elaborar los proyectos enmarcados en el Plan de Desarrollo Territorial, considerando los requisitos de agencias gubernamentales, privadas o de cooperación pertinentes a los proyectos.
 - iii. Elaborar contratos con terceros y evaluar el cumplimiento de los mismos.
 - iv. Evaluar programas desde un punto de vista social, económico y ecológico.
 - v. Contar con un *pipeline*, es decir, un flujograma de las etapas del diseño de proyectos y los responsables de aprobar cada etapa. Este *pipeline* deberá tener por lo menos etapas que garanticen: i) un mecanismo eficaz de detección de necesidades, ii) el cumplimiento de requisitos funcionales y legales.

La formalización de estos nuevos arreglos institucionales es algo que aún está lejos de ser una realidad. Por lo tanto, es preciso contar con mayores esfuerzos para discutir, junto con las autoridades de los países, la necesidad de avanzar en la definición de un marco institucional adecuado que permita brindar personalidad jurídica a los arreglos que surjan en los distintos territorios.

6.3. Instrumentos utilizados para promover el desarrollo territorial rural

- La creación de Fondos Competitivos de Desarrollo Regional para financiar proyectos parece ser un instrumento interesante para promover el desarrollo territorial rural, ya que permitiría la financiación de proyectos regionales innovadores seleccionados de acuerdo con criterios objetivos y acordados ex ante entre los distintos actores.
- A su vez, esto debería permitir el establecimiento de hitos territoriales fácilmente reconocibles por los actores, que tendrían que adaptarse a un trabajo permanente de análisis de la dinámica territorial para la elaboración y proposición de proyectos.
- Los fondos pueden ser también un instrumento para facilitar la interacción entre organismos de financiamiento públicos y privados. Sin embargo, demandan una estructura jurídica apropiada y una gestión profesional que garantice la sostenibilidad financiera. La exigencia de contrapartidas de los tomadores de recursos y el establecimiento de relaciones contractuales son fundamentales para la puesta en marcha de este tipo de instrumentos. Para los organismos internacionales de financiamiento, como el BID, FIDA y el Banco Mundial, es imprescindible la articulación con las diferentes esferas gubernamentales y también con el sector privado, incluidas las fundaciones sin fines de lucro vinculadas a las empresas.

- Los proyectos son los principales instrumentos para la promoción del desarrollo territorial rural. De hecho, son los proyectos los que moldean los territorios (Kaiser et al., 1994). Sin embargo, la capacidad de elaboración de proyectos en las áreas estudiadas (y en las áreas rurales, en general) es baja, lo que demanda acciones de capacitación permanente en este tema.
- El intercambio de experiencias, con vistas a iniciativas similares en la propia zona y/o en otras regiones, es una herramienta que está siendo bastante utilizada en las cinco experiencias analizadas, y que estimula a los actores a invertir esfuerzos en nuevas acciones. El intercambio de experiencias permite establecer algo parecido a un “benchmarking”, es decir, un conjunto de referencias que puedan ser utilizadas por los actores en el momento de planificar sus acciones.

6.4. Articulación de distintos programas públicos y privados, mecanismos e incentivos para la coordinación horizontal

- La articulación de distintos programas públicos y privados en un enfoque territorial sigue siendo uno de los principales desafíos para la promoción del enfoque territorial del desarrollo rural.
- Las experiencias de Minas Gerais, de Ceará y de Arauco muestran un avance en la coordinación de programas y proyectos ejecutados en los territorios. De forma constante, y en el ámbito de los espacios colegiados de deliberación, los actores que actúan en la región fueron identificando complementariedades y alineando incentivos alrededor de proyectos concretos.
- La participación de distintos actores estimula ciertos procesos de aprendizaje por interacción que acaban por alterar sus comportamientos (Abramovay, 2006b; Beduschi Filho, 2006). Analizar la realidad y las acciones de los otros de forma constante permite identificar las oportunidades de cooperación, entendidas como una posibilidad para lograr mejores resultados que actuando de forma aislada. Así, los espacios colegiados de deliberación pública sirven a la vez como un sitio de encuentro y de disputas respecto del futuro de la región, pero principalmente funcionan como un espacio de aprendizaje organizacional. Lo importante, en consecuencia, es garantizar que las instancias colegiadas promuevan y faciliten la interacción entre los actores alrededor de una dinámica permanente de análisis de la realidad en la que están insertos e intervención estructurada y pactada entre ellos.
- Para que lo anterior resulte, son importantes dos factores, que ameritan ser analizados: a) el rol que cumplen los animadores de los procesos de articulación de los actores; y b) el rol que cumplen los proyectos que estos actores se disponen a realizar. Sobre el primer punto, lo que muestran las experiencias es que la animación del espacio de concertación y planificación es altamente dependiente de un conjunto muy reducido de actores. Aunque estos animadores logren involucrar a los actores y conectar los nudos de la red que se ha conformado, siempre existe el riesgo de echar a perder todo el esfuerzo cuando se cambia el equipo animador. Por otro lado, y a esto se debe la importancia de los proyectos, cuando se van concretando acciones alrededor de proyectos específicos, los actores se comprometen de forma más intensa a llevar a cabo acciones que permitan la continuidad del proceso. Es decir, una vez que ya invirtieron recursos y esfuerzos en acciones concretas, los actores tienen más incentivos para seguir cooperando.

6.5. Articulación vertical: mecanismos e incentivos para vincular distintos niveles territoriales

- El reconocimiento formal de los territorios por parte de los gobiernos subnacionales inmediatamente superiores a los municipios y la legitimación de los espacios colegiados como instancias legítimas de articulación y representación de los actores regionales es una forma de impulsar mejores formas de articulación vertical entre diferentes niveles gubernamentales.

- Para lograrlo, el principal mecanismo es la elaboración de una Estrategia de Desarrollo Regional/Territorial. A través de una estrategia claramente pactada entre los actores territoriales, las diferentes instancias gubernamentales y los actores externos a los territorios, las condiciones para localizar incentivos y encontrar formas de cooperación para el desarrollo territorial serán más propicias.
- Como ya fue destacado en este informe, esto demanda la creación y consolidación de un sistema de seguimiento y evaluación que permita a los actores tener información fluida de los avances en la implementación de la estrategia, a la vez que sirve para reorientar las acciones estratégicas de cada uno de ellos.
- Para esto es necesario invertir en la ampliación de las capacidades de los actores para formular, ejecutar, gestionar y evaluar proyectos productivos y sociales, que permitan concretar la cooperación y que se reflejen en mejoras significativas en el desarrollo del territorio.
- La articulación con las universidades y facultades de la región es, en este sentido, muy importante.
- Por otro lado, y para ampliar la capacidad de articulación vertical, es necesaria una labor intensa de comunicación de las actividades de los colegiados, en especial junto a otras secretarías estatales y organismos gubernamentales y privados, de forma que identifiquen en la articulación localizada de los actores un incentivo para orientar el uso de recursos y financiamientos.

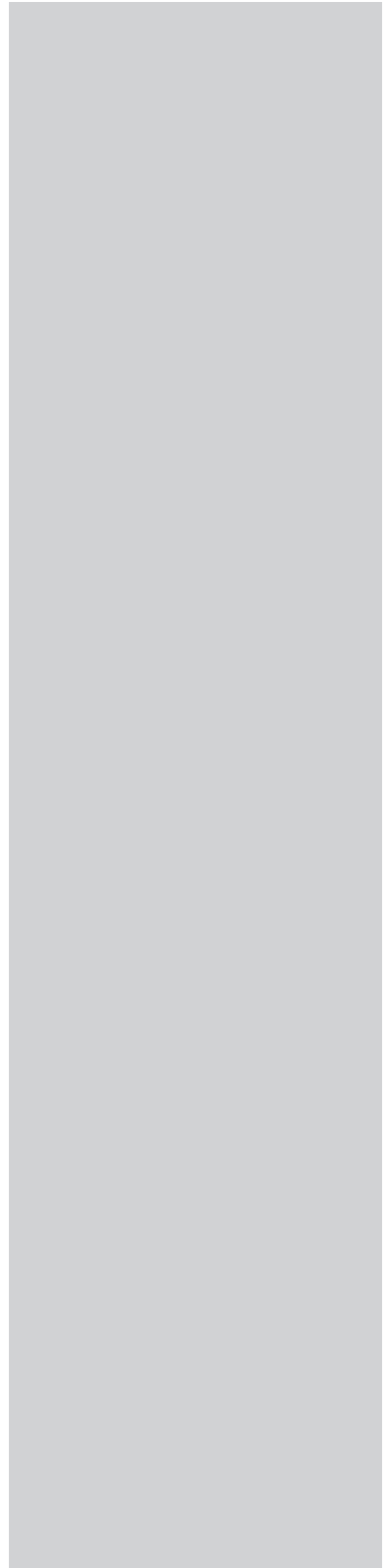
7. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVAY, Ricardo** (2003). “Conselhos além dos limites”, en **O Futuro das Regiões Rurais**. UFRGS, Porto Alegre, Brasil. Disponible en <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>
- ABRAMOVAY, Ricardo** (2006a). **Para una teoría de los estudios territoriales**. Libro a ser publicado por Mabel Manzanal. Disponible en <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>
- ABRAMOVAY, Ricardo** (2006b). “Aprendizagem nas políticas públicas”, **Valor Econômico**, 6 de abril de 2006. Disponible en <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>
- ALBAGLI, Sarita y MACIEL, María Lucia** (2004). “Informação e conhecimento na inovação e no desenvolvimento local”, publicado en **Ci. Inf., Brasília**, V. 33, Nº 3, pp. 9-16, sept./dic. de 2004.
- BAGNASCO, Arnaldo y TRIGILIA, Carlo** (1988/1993). **La construction sociale du marché - le défi de la troisième Italie**. Cachan: Les Éditions de l'École Normale Supérieure de Cachan.
- BAR EL, Raphael** (2005). **Desenvolvimento Econômico Regional para a Redução da pobreza e desigualdade: o modelo do Ceará**. Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará.
- BEDUSCHI FILHO, L.C.** (2006). “Participação, aprendizagem social e o desenvolvimento de regiões rurais”. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, Brasil.
- BEDUSCHI FILHO, L.C. y ABRAMOVAY, R.** (2004). “Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais”, en **Revista Nova Economia**, 14 (3), sept./dic. de 2004, pp. 1-36, Belo Horizonte, Brasil.
- BOSCHI, Renato R.** (1999). “Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador”, en **Dados**, vol. 42, Nº 4, Rio de Janeiro, Brasil.
- BOURDIEU, Pierre** (2005). “As estruturas sociais da economia”, en **Política e sociedade - Revista de Sociologia Política**, Nº 6, Cidade Futura / UFSC, Florianópolis, Brasil.
- BOURDIEU, Pierre y WACQUANT, Loïc** (1992/2005). **Una invitación a la sociología reflexiva**. Siglo XXI, 1ª ed., Buenos Aires, Argentina. Traduzido por Ariel Dillon da edição original publicada em inglês em 1992 pela The University of Chicago Press.
- CARON, Patrick** (2005). “Críterios para a delimitação de territórios”, presentación realizada en el Seminario “Desafíos y Perspectivas del Desarrollo Regional en América Latina”, FAO, Santiago de Chile, noviembre de 2005.
- CORTES, S. M. V.** (2005). “Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura”, en Lubambo, Catia; Coelho, Denilson Bandeira; Melo, Marcus André (org.). **Desenho Institucional e Participação Política: experiência no Brasil contemporâneo**, Petrópolis: Vozes, v. 1, pp. 13-32.
- CULPEPPER, Pepper** (2005). “Re-Embedding Public Policy: Decentralized Collaborative Governance in France and Italy”, en Christian Joerges, Bo Stråth y Peter Wagner (eds.). **The Economy as a Polity: The Political Constitution of Contemporary Capitalism**, London: UCL Press, 2005, pp. 137-157.
- EVANS, Peter** (2003). “Além da ‘monocultura institucional’: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo”, **Sociologias**, año 5, jan/jun 2003, pp. 20-63.
- FAVARETO, Arilson** (2006). “Paradigmas do desenvolvimento rural em questão - Do agrário ao territorial”, Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, Brasil.

- FLIGSTEIN, Neil** (2001). "Social skill and the theory of fields". Disponible en <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=iir/ccop>. Extraído de Internet el 6/05/05, publicado en **Sociological Theory**, 19(2), pp. 105-125.
- FUNG, A y WRIGHT, E** (eds.) (2003). **Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**. Verso, Nueva York.
- FUNG, A.** (2004). **Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy**. Princeton University Press, Princeton, Estados Unidos.
- GORDILLO, Gustavo y WAGNER, Rodrigo** (2004). "Catalysts for regional development: putting territorial coordination in practice". Disponible en <http://econwpa.wustl.edu:80/eps/urb/papers/0411/0411002.pdf>
- GUIVANT, Julia** (1998). "Conflitos e negociações nas políticas de controle ambiental", **Ambiente & Sociedade**, V.1, N° 2, pp. 101-123.
- HIRSCHMAN, Albert O.** (1984). **Getting Ahead Collectively. Grassroots Experiences in Latin America**. Pergamon Press Inc., Nueva York.
- JACOBI** (2002). "Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina", **Ciência e Saúde Coletiva**, 7 (3), pp. 443-454.
- KAISER, Bernard, BRUN, A., CAVAILHÈS, J. y LACOMBE, Philippe** (1994). **Pour une ruralité choisie**. DATAR/ Ed. De l'Aube, París.
- LUNDVALL, B.** (2000). "Políticas de Inovação na Economia do Aprendizado". Contribuição ao projeto "Produtividade Local por Amostragem Setorial e Sistemas de Inovação no Brasil: novas políticas industriais e tecnológicas". Agosto de 2000.
- MEYER-STAMER, Jorg** (2004). "Governance and territorial development: policy, politics and polity in local economic development", Mesopartner working paper, 07/2004. Disponible en <http://www.mesopartner.org>.
- MORGAN, Kevin** (1996/1999). "Learning-by-interacting: Inter-firm Networks and Enterprise Support", en OECD (1996/1999). **Networks of Enterprises and local development – Competing and Co-operating in Local Productive Systems**. LEED/OECD / Territorial Development, París.
- ÖIR** (2003). "Ex-post evaluation of the Community Initiative Leader II", Final Report, diciembre de 2003, disponible en http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/index_en.htm
- ÖIR** (2004). **Métodos y éxito de la incorporación de las innovaciones y del enfoque LEADER a los programas de desarrollo rural**. Instituto Austríaco de Estudios Regionais e Ordenamento Territorial, 10/03/2004, Viena.
- PERROUX, François.** (1955). **L' Economie du XX Siècle**. PUF, París.
- PINTO, Céli R. J.** (2004). "Espaços deliberativos e a questão da representação", **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, V. 19, N° 54, fevereiro de 2004, pp. 97-113.
- PIORE, Michael y SABEL, Charles** (1984). **The Second Industrial Divide: possibilities for prosperity**, Basic Books, Nueva York.
- SABEL, Charles** (2004). "Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability". Disponible en <http://www.law.columbia.edu/sabel/papers/Sabel.definitief.doc>.
- Extraído de Internet el 2 de mayo de 2006.
- SABEL, Charles** (2005). "Learning from Difference: the New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union", with Jonathan Zeitlin. Disponible en <http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers.htm>
- Extraído de Internet el 30 de noviembre de 2005.

- SCHEJTMAN, Alexander y BERDEGUÉ, Julio** (2004). **Desarrollo territorial rural. Debates y temas rurales** N° 1. Rimisp / Centro Latinoamericano para el desarrollo rural, Santiago de Chile. Disponible en <http://www.rimisp.org>
- SEN, Amartya** (2000). **Desenvolvimento como liberdade**. Companhia das Letras, São Paulo.
- STORPER, Michael** (1995). "Territorial development in the global learning economy: the challenge to developing countries", **Revue Région & Développement**, N° 1.
- SUMPSI, José M.** (2005a). "Lecciones del Proyecto EXPIDER - Un laboratorio de Desarrollo Territorial Rural en América Latina". Disponible en http://www.bid.org.uy/sds/ENV/site_5588_s.htm
- SUMPSI, José M.** (2005b). "Experiencias de Desarrollo Territorial Rural en la UE y LAC", **Anais do XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia e Economia Rural**, junio de 2005, Ribeirão Preto.
- TENDLER, Judith** (2000). "Why are Social Funds do Popular?", en **Local Dynamics in the Era of Globalization**, edited by Shahid Yusuf, Weiping Wu, and Simon Everett, Companion Volume of the World Development Report 1999/2000, Oxford University Press for the World Bank, Oxford.
- TENDLER, Judith.** (1998). "Bom governo nos trópicos: uma visão crítica". Escola Nacional de Administração Pública, Brasília.
- VEIGA, José Eli** (2006a). "Territórios para um desenvolvimento sustentável", **Ciência & Cultura**, 19/01/2006, São Paulo, pp. 20-24.
- VEIGA, José Eli** (2006b). "Vicissitudes da governança cidadã – Os conselhos regionais gaúchos (COREDE)". Presentado en el Seminario Internacional Territorios Rurales em Movimento, Rimis / IRDC, 23 a 26 de abril de 2006, Santiago de Chile.

PARTE 2



DESARROLLO TERRITORIAL RURAL EN EL NOROESTE DE MINAS GERAIS - BRASIL¹⁸

ANTECEDENTES

La región Noroeste de Minas Gerais, en Brasil, vive una interesante experiencia de articulación territorial de actores alrededor de nuevas formas de cooperación para implementar una Estrategia de Desarrollo Regional.

Agrupados en el Consejo Territorial del Noroeste de Minas (COTEN), los distintos actores, gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados, están encontrando nuevos mecanismos de cooperación y estableciendo entre sí vínculos que antes no existían.

La creación de este espacio de articulación de actores y planificación de acciones conjuntas se configura como un nuevo campo en que son explicitados intereses, negociadas acciones colectivas y donde se analiza la evolución del desarrollo territorial.

De esta manera, lo que este estudio presenta son los caminos, desafíos y tendencias del proceso, así como los principales instrumentos y herramientas utilizados por los actores para lograr mejores resultados en el desarrollo de su territorio.

¹⁸ Este capítulo fue desarrollado por Luiz Carlos Beduschi Filho. Profesor e investigador de la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades de la Universidad de San Pablo, Brasil. Consultor del componente Desarrollo Territorial Rural del Proyecto de cooperación técnica entre la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y la División de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo. El autor agradece los comentarios de los colegas de FAO y BID, en especial de Rodolfo Oliveira, Alejandra Palma, Fernando Soto Baquero y César Falconi.

CONTENIDOS

1.	INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO	55
1.1.	Elementos de contexto del estudio de caso	55
1.2.	Características generales del territorio: económicas, sociales, ambientales, culturales, político-institucionales	56
2.	CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO	59
2.1.	Análisis histórico de la constitución del territorio	59
2.2.	Criterios operacionales utilizados para la identificación/delimitación del territorio	61
2.3.	La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación	65
3.	ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO: RACIONALIDAD, INTERESES, COMPORTAMIENTOS Y RESPUESTAS A INCENTIVOS	65
3.1.	Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas regionales promotoras del desarrollo	65
3.2.	Actores sociales no involucrados	69
4.	ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES	70
4.1.	Elementos del contexto regional para comprender el proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales	70
4.2.	Mecanismos de representación social en la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?	71
4.3.	Análisis de la estructura operacional propuesta para la Alianza	71
4.4.	Análisis de la funcionalidad de la estructura operacional propuesta para la Alianza	73
4.5.	Análisis de los mecanismos de coordinación	73

5.	ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL	74
5.1.	Elementos para comprender el proceso de elaboración de la estrategia de desarrollo regional	74
5.2.	Análisis de contenido de la estrategia	74
5.3.	Análisis de la inserción de la estrategia en la realidad regional: vínculos y articulaciones	76
6.	ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA	77
6.1.	Vinculación de los actores alrededor de proyectos innovadores: ¿qué hay de nuevo en el territorio?	77
6.2.	Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial	81
7.	ANÁLISIS DE IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL: PROPUESTAS DE INDICADORES	81
7.1.	Indicadores propuestos en las estrategias	81
7.2.	Indicadores utilizados por la Alianza	82
7.3.	Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en los territorios	83
8.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	83
8.1.	Mecanismos e incentivos para la promoción del desarrollo territorial en el Noroeste de Minas Gerais	83
8.2.	Recomendaciones para mejorar la gestión del territorio	84
8.3.	Recomendaciones para mejorar la implementación de la estrategia	85
8.4.	Recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del desarrollo territorial	85
9.	LECCIONES APRENDIDAS EN LA REGIÓN NOROESTE DE MINAS GERAIS	85
9.1.	Criterios para la definición/delimitación de territorios rurales	85
9.2.	Fórmulas institucionales para la interacción público-privada y para la promoción y gestión del desarrollo territorial	86
9.3.	Instrumentos utilizados para promover el desarrollo territorial rural	86
9.4.	Articulación de distintos programas públicos y privados, mecanismos e incentivos para la coordinación horizontal	86
9.5.	Articulación vertical: mecanismos e incentivos para vincular distintos niveles territoriales	87
	BIBLIOGRAFÍA	88

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO

1.1. Elementos de contexto del estudio de caso

El estudio de caso realizado en la región Noroeste del Estado de Minas Gerais, Brasil, se enmarca en un contexto difuso en que se encuentran distintas iniciativas promovidas por diferentes esferas de gobierno en Brasil¹⁹.

Una de ellas, coordinada por la Emater/MG, con el apoyo de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, tuvo como objetivo estimular, a través de un proceso participativo, la elaboración de una estrategia de desarrollo para la región.

El proceso de elaboración de la estrategia se realizó bajo un abordaje normativo que estaba de acuerdo con los planteamientos conceptuales que la Emater/MG había comenzado a utilizar más recientemente, con énfasis en la sostenibilidad del desarrollo y la apuesta por un enfoque territorial para su promoción. Efectivamente, estos dos planteamientos estuvieron presentes desde el inicio del proceso: hacer sostenible el desarrollo bajo un enfoque territorial fue el desafío que habían aceptado los actores que inicialmente impulsaron la dinámica de planificación regional.

Sin embargo, en una región marcada por la dualidad permanente entre agricultura familiar y agricultura “patronal” para hacer uso de los términos que se utilizan en Brasil, este desafío no resulta para nada sencillo. Además, como las actividades de producción primaria son las que predominan y marcan la dinámica socioeconómica regional, pensar el desarrollo más allá de los límites sectoriales es una tarea nueva que demanda nuevos conocimientos, habilidades y aprendizajes, y una mirada más amplia de parte de los actores involucrados.

Entender cómo es posible promover el desarrollo de regiones rurales bajo un enfoque territorial es el objetivo principal de este documento. Para ello, se ha tomado el caso de la región Noroeste de Minas Gerais como objeto de la investigación aplicada. No se trata obviamente de elaborar un tratado genérico sobre el desarrollo territorial rural, sino de comprender la dinámica de un proceso localizado, con vistas a generar lecciones y orientaciones para la formulación de proyectos abocados al desarrollo de regiones rurales que respondan de forma más eficiente a los nuevos desafíos que enfrentan los países de América Latina.

Para ello, la presente investigación empírica concentró esfuerzos en dos vertientes principales: la identificación de herramientas e instrumentos utilizados para promover la concertación de actores alrededor de una visión compartida de futuro para un determinado territorio; y el análisis del comportamiento de los distintos actores, tanto internos como externos al territorio.

A lo largo del texto se expresan algunas hipótesis que son puestas a prueba a través del contraste con las evidencias empíricas que fueron obtenidas con la aplicación de distintas herramientas metodológicas: entrevistas semiestructuradas con actores clave, realización de grupos focales (*focus groups*), observación participante y mapeo de redes de actores.

Vale destacar, además, que uno de los supuestos principales con los cuales se ha trabajado en este ejercicio de investigación es que *el alineamiento de incentivos e intereses a que responden los distintos actores permite la consecución de proyectos innovadores que tienen potencial para impactar positivamente el desarrollo de regiones rurales*. De hecho, en este estudio de caso se ha constatado, aunque de forma muy inicial, que cuando se da este alineamiento las acciones de los actores pueden coordinarse de forma más eficiente.

¹⁹ Fueron identificadas en la región iniciativas de promoción del desarrollo con enfoque territorial promovidas por el Ministerio de Integración Nacional (Programa de MesoRegiones Diferenciadas), Ministerio de Desarrollo Agrario (Programa de Desarrollo sostenible de Territorios Rurales de la Secretaría de Desarrollo Territorial), Ministerio de Desarrollo Social (Consortios Intermunicipales de Seguridad Alimentaria y Desarrollo), que utilizan distintos criterios para la demarcación de los límites territoriales de su actuación.

Sin embargo, si es verdadero este supuesto, se plantea una pregunta fundamental para el diseño de proyectos y programas de apoyo al desarrollo territorial: *¿qué es lo que hace que distintos actores, con intereses diferenciados y que actúan bajo lógicas de acción también diferenciadas, coloquen esfuerzos en iniciativas de coordinación (horizontal y vertical) que pueden no garantizar retornos inmediatos para el agente individual?*

Asociada a esta indagación, es necesario identificar: *¿qué instrumentos y herramientas metodológicas pueden ser utilizados en los proyectos de desarrollo para estimular, potenciar y agilizar estos procesos de coordinación?*

En la región Noroeste de Minas Gerais fueron utilizados instrumentos de planificación participativa que merecen ser revisados y discutidos, lo que se hará más adelante en este documento. La importancia de la participación popular como eje fundacional de procesos de desarrollo, actualmente identificada genéricamente con la idea de “capital social”, se muestra como un imperativo ético cada vez más compartido entre los actores. Sin embargo, las distintas formas de provocar y garantizar la participación sigue siendo una verdadera “caja negra”, ya que los actores reaccionan de forma distinta a estos estímulos.

Otro aspecto importante a destacar en este estudio de caso es la dificultad de encontrar criterios universales para la delimitación de territorios rurales. El caso de la región Noroeste de Minas Gerais es muy ilustrativo de una situación recurrente que marca los cambios por los cuales está pasando el Estado: existe una búsqueda por nuevos espacios de intervención para la acción pública, lo que hace que surjan por todo el país iniciativas de demarcación territorial alternativas a las tradicionales. Por otro lado, si asumimos que los territorios son resultados de formas localizadas de interacción social, enmarcadas en procesos históricos que generan una determinada identidad (Abramovay, 2003), se verifica una aparente contradicción entre lo que Caron (2005) llama “territorios decretados” y “territorios construidos”. Los territorios decretados son aquellos definidos de forma unilateral por un determinado actor, en general el Estado. Los territorios construidos son aquellos que resultan de un proceso histórico de articulación de actores, de sus relaciones entre ellos y de sus vínculos con la base de recursos materiales y simbólicos en que están insertos. Asumir esta contradicción y enfrentar el reto de buscar formas de empalmar la acción pública con las dinámicas locales parece ser una condición fundamental para la elaboración de mejores proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial. Este reto es el que enfrentan los actores de la región Noroeste de Minas Gerais, como se verá en este trabajo, y los caminos elegidos por ellos pueden arrojar luces que ayuden a identificar nuevos mecanismos de coordinación vertical que vinculen de forma más eficaz la acción colectiva local con actores externos al territorio.

1.2. Características generales del territorio: económicas, sociales, ambientales, culturales, político-institucionales

La región Noroeste se caracteriza por su gran extensión territorial, por la proximidad con el distrito federal (alrededor de 250 km). Presenta una estructura agraria que indica una gran concentración de la tierra. La tabla 1 muestra la estratificación por tamaño de propiedad.

TABLA 1
TENENCIA DE LA TIERRA EN LA REGIÓN NOROESTE DE MINAS GERAIS

Tamaño (ha)	Número de Propiedades	Área (ha)	% Cantidad	% de área
Menos de 1 ha	381	223	2.16	0.01
1 a menos de 2 ha	160	181	0.91	0.00
2 a menos de 5 ha	368	1.110	2.08	0.03
5 a menos de 10 ha	666	4.240	3.77	0.10
10 a menos de 20 ha	1.736	17.965	9.82	0.41
20 a menos de 50 ha	3.430	97.068	19.4	2.22
50 a menos de 100 ha	3.529	215.025	19.96	4.92
100 a menos de 200 ha	2.499	315.862	14.14	7.23
200 a menos de 500 ha	2.473	760.999	13.99	17.41
500 a menos de 1.000 ha	1.282	848.659	7.25	19.42
Superior a 1000 ha	1.155	2.109.250	6.53	48.26
Total	17.679	4.370.602	100	100

Fuente: Emater (2005).

Las fincas con menos de 100 ha son el 58,1% del total existente y ocupan no más del 7,7% del área total, mientras que las fincas con más de 500 ha, que son el 13,78% del total, ocupan el 76,68% del total del área.

La tabla 2 presenta datos de producción agropecuaria de la región en el año 2004, además del área ocupada por los cultivos principales y el porcentaje sobre la producción total del Estado de Minas Gerais.

TABLA 2
CULTIVOS, ÁREA OCUPADA, PRODUCCIÓN Y PORCENTAJE DE LA PRODUCCIÓN ESTATAL

PRODUCTOS	ÁREA (ha)	PRODUCCIÓN (t)	PRODUCCIÓN ESTATAL (%)
ARROZ	18.048	41.952	19,5
FRIJOLES	73.105	139.513	31,0
ALGODÓN	11.695	40.059	50,2
MAÍZ	117.470	647.599	10,8
SOYA	233.620	612.710	24,0
GANADO CARNE	1.515.793	-	8,0
PRODUCCIÓN LECHE	-	306.600	5,0

Fuente: Safras - Emater/MG. Adaptado de Emater (2004).

La economía de la región es altamente dependiente de la producción agropecuaria, exportada a otras regiones del país o al exterior como materia prima, es decir, con bajísima agregación de valor. Además, según datos de Emater (2004), el 55% de la población económicamente activa está empleada en el sector primario.

Otra actividad importante en la región es la minería, en especial la extracción de oro en Paracatu, de zinc en Vazante y calcáreo en otros municipios. En estos dos municipios están instaladas dos grandes empresas mineras, que juegan un papel importante en la generación de empleos locales y en la generación de ingresos en algunos de los municipios.

Se estima que existen en la región más de 200.000 ha de especies plantadas, en especial eucaliptos (*eucalyptus spp.*), cuya madera es utilizada para la producción de carbón vegetal, exportada a otras regiones del Estado de Minas Gerais para la producción de acero²⁰.

Los municipios de la región presentan una característica interesante cuando se analizan los datos del Índice de Desarrollo Humano (IDH). La tabla 3 presenta este indicador para varios de los municipios, desglosando las tres dimensiones (salud, educación e ingresos) que componen el índice agregado.

TABLA 3
IDH DE MUNICIPIOS DE LA REGIÓN NOROESTE EN EL AÑO 2000

Municipio	IDH	IDH Educación	IDH Longevidad	IDH Renta
Unaí	0,812	0,860	0,829	0,748
Paracatu	0,760	0,844	0,761	0,675
Vazante	0,757	0,871	0,702	0,699
Bonfinópolis de Minas	0,754	0,838	0,787	0,636
Dom Bosco	0,750	0,832	0,797	0,622
João Pinheiro	0,748	0,821	0,774	0,650
Brasilândia de Minas	0,745	0,831	0,761	0,644
Guarda-Mor	0,744	0,819	0,735	0,677
Buritiz	0,733	0,789	0,723	0,687
Cabeceira Grande	0,730	0,785	0,771	0,634
Natalândia	0,722	0,817	0,716	0,633
Lagoa Grande	0,721	0,817	0,694	0,652
Arinos	0,711	0,814	0,744	0,576
Riachinho	0,700	0,773	0,780	0,546
Uruana de Minas	0,698	0,803	0,744	0,546
Formoso	0,695	0,758	0,716	0,610

Fuente: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, tomado de Emater (2005).

La tabla 3 muestra que de todos los municipios considerados, solamente Unaí presentaba en el 2000 un valor superior a la media de Brasil (0,766) y de Minas Gerais (0,773). Además, se demuestra que el componente que presiona hacia abajo el IDH se refiere a los ingresos *per capita*.

²⁰ El carbón ejerce doble rol en la fabricación del acero. Como combustible permite alcanzar altas temperaturas (cerca de 1.500 °C), necesarias a la fusión del mineral de hierro. Como reductor, se asocia al oxígeno que se desprende del mineral por la alta temperatura, liberando el hierro.

TABLA 4
INFORMACIONES ADICIONALES SOBRE LOS MUNICIPIOS DE LA REGIÓN

Municipio	Superficie (Km ²)	IDH (2000)	Población		Densidad (hab/km ²)	PIB per capita (US\$, 2000)
			Total	Rural		
Arinos	5338,5	0,711	17709	7572	3,3	122,41
Bonfinópolis de Minas	1825,8	0,754	6443	2241	3,5	173,39
Brasilândia de Minas	2523,7	0,745	11473	2261	4,6	184,41
Buritís	5238,1	0,733	20396	6528	3,9	239,11
Cabeceira Grande	1035,2	0,73	5920	1341	6,2	173,97
Dom Bosco	824,5	0,75	4055	2223	4,9	162,07
Formoso	3833,4	0,695	6522	3113	1,7	150,98
Guarda-Mor	2072,3	0,744	6681	3168	3,2	224,84
João Pinheiro	10768,4	0,748	41368	8944	3,8	191,01
Lagoa Grande	1223,1	0,721	7610	2130	6,2	193,71
Natalândia	476	0,722	3293	1130	7	173,51
Paracatu	8241,1	0,76	75216	12202	9,1	223,04
Riachinho	1739,4	0,7	7973	4074	4,6	102,99
Unai	8492	0,812	70033	14484	8,2	343,52
Uruana de Minas	592,6	0,698	3263	1584	5,5	102,96
Vazante	1913	0,757	18928	4000	7,2	256,98
Total del Estado	586.552,4	0,77	17.905.134	3.246.631	30,5	2575,21

Datos del IBGE, 2000. Para efectos de cálculo, se ha utilizado US\$ 1,00 = R\$ 2,30.

2. CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO

2.1. Análisis histórico de la constitución del territorio

La región Noroeste de Minas Gerais está marcada por dos ciclos importantes de ocupación territorial, lo que contribuye para explicar determinadas situaciones actuales. El primero de ellos se dio con el proceso de ocupación de las márgenes del río Paracatu, afluente del río São Francisco. A mediados del siglo XVIII, el descubrimiento de recursos minerales en el valle del Paracatu hizo que llegaran a la región contingentes de exploradores en búsqueda de riquezas. El municipio de Paracatu se constituye en ese entonces como un polo de atracción, y su economía estaba fundamentalmente marcada por las actividades de minería. Alrededor de esta actividad se desarrollan actividades de producción agrícola y ganadera, y un comercio local que garantiza la evolución de esta localidad (Oliveira Mello, 2002).

La arquitectura colonial de las casas del centro histórico de Paracatu demuestra la afluencia de parte de los miembros de la sociedad de esa época, proceso fundado en la explotación de los recursos minerales como oro y diamantes. Afloró en esta localidad una aristocracia que mantenía relaciones comerciales y políticas con la elite nacional, así como otro sector social que se ocupaba de las actividades agropecuarias y de comercio, además de un gran contingente de esclavos.

La decadencia de la actividad de minería, a fines del siglo XVIII, trae consigo un estancamiento económico, con la consecuente pérdida de poder político para la región, poder que crecerá nuevamente a mediados del siglo XIX con la ganadería extensiva, seguida por la segunda ola de ocupación que ocurre a mediados del siglo XX.

Este segundo ciclo de ocupación fue impulsado por dos factores convergentes, y que se ven reflejados en la forma en la que parte de los actores se relaciona con la dinámica del desarrollo de la región. El primero de estos factores fue la construcción de Brasilia, actual Capital Federal de Brasil, iniciada en el período del presidente Juscelino Kubitschek, en los años 1950. Traer el poder político del país hacia el interior fue una estrategia (muy controvertida en la época) para interiorizar el desarrollo. De hecho, construir una ciudad para abrigar los poderes de la República conllevó la atracción de un enorme contingente de personas, originarias de varias partes del país, que buscaba en este nuevo “El Dorado” las oportunidades que no encontraban en sus localidades.

Asociado a este factor que impulsa una ola de ocupación tardía de la región, el desarrollo de las técnicas de producción agrícola que permitían el aprovechamiento productivo de las zonas serranas hizo que muchos agricultores del sur de Brasil se desplazaran hacia esa región. En general, estos agricultores buscaban ampliar la dimensión de sus explotaciones agrícolas, gracias al uso de riego, de máquinas agrícolas, fertilizantes químicos y crédito agrícola subsidiado. La lógica era sencilla: con la venta de una determinada cantidad de tierra en el sur, era posible comprar, en esta región, cantidades muy superiores de terreno. Los bajos precios de la tierra, los estímulos a la ocupación de la frontera agrícola y una aptitud empresarial muy marcada hicieron que los “colonos”, como eran llamados los nuevos ocupantes de la región, rápidamente la transformaran en una de las principales zonas agrícolas del país.

De hecho, allí se concentran grandes extensiones de tierras explotadas según las más modernas técnicas agronómicas, en especial con grandes pivotes centrales²¹ y fertilización georreferenciada. Ello engendra una lógica de comportamiento en estos agricultores que tiene en la acumulación de tierras su eje principal. Es decir que la posibilidad de ampliar los límites de la explotación agrícola es la fuerza motriz que condiciona las opciones de inversión de estos agricultores. Ello explica la dinámica del mercado de tierras en la región y sugiere una tendencia a la acumulación. De este modo, en años en los que el régimen de lluvias hace que las cosechas sin riego se vean perjudicadas, aquellos agricultores más capitalizados, que a través de riego minimizaron los riesgos y lograron buenos resultados económicos, ven la oportunidad de comprar nuevas tierras de aquellos agricultores que se encuentran endeudados o que dejan la actividad agrícola. Esta dinámica de acumulación generó en la región tasas de concentración de tierra muy altas, y que por el uso de tecnología aplicada ocupan muy poca mano de obra.

Sin embargo, los tipos de explotación agrícola que se describen más arriba están marcados por una condicionante ambiental, pues ocurren sólo en áreas planas. La “chapada”, como es llamada esta porción del territorio, está fundamentalmente ocupada por agricultores que llegaron a la región en esta ola de ocupación más reciente.

En los valles (llamados en la región de “vão”) se concentra otro tipo de agricultor. En general, sus explotaciones están al alcance del trabajo familiar y son mucho más diversificadas. La producción de leche, asociada a cultivos agrícolas para el consumo familiar y para la alimentación del ganado, marca la estructura productiva de estas fincas. El grado de incorporación de innovación tecnológica es mucho más bajo comparado con las explotaciones en la “chapada”, y sus vínculos económicos están mucho más dirigidos a los mercados locales. A pesar de que la producción individual es reducida, el volumen agregado de la producción hace de esta región la segunda más grande cuenca lechera del estado de Minas Gerais y una de las más grandes del país.

Más recientemente, y también como resultado del proceso de acumulación de tierras anteriormente descrito, asumieron importancia en la región los asentamientos rurales. Fruto de disputas de tierras entre terratenientes y trabajadores rurales, la región concentra más de 50% de los asenta-

²¹ Equipos de riego, automatizados, alcanzan extensiones de más de 1.000 ha.

mientos rurales del estado de Minas Gerais. Asentamientos rurales son áreas ocupadas por familias después de una disputa, en general mediada por el INCRA (Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, vinculado al Ministerio de Desarrollo Agrario) o por el ITER (Instituto de Tierras del Gobierno Estatal), en la cual haciendas consideradas improductivas son adquiridas por el Estado para fines de reforma agraria y entregadas a familias de agricultores sin tierra.

Estas características –grandes explotaciones agrícolas altamente tecnificadas en la Chapada, pequeñas explotaciones diversificadas con utilización prioritaria de mano de obra familiar en el “vão”, y asentamientos rurales– marcan una dualidad en la estructura productiva de la región que influye directamente las correlaciones de fuerzas entre los actores y las posibilidades de generación de consenso entre ellos respecto al futuro del desarrollo del territorio.

Por otro lado, se verifica también en la región otra fisura que coloca en posiciones opuestas aquellos municipios más antiguos y aquellos creados más recientemente. Polarizado por Paracatu y Unai, que representan respectivamente lo antiguo y lo nuevo, el Noroeste de Minas Gerais parece vivir un momento de intensa búsqueda de identidad, que se refleja en la dificultad operacional de definir geográficamente sus límites, discutida en el ítem siguiente.

2.2 Criterios operacionales utilizados para la identificación/delimitación del territorio

La discusión sobre los criterios operacionales utilizados para la delimitación territorial, en este estudio de caso, está enmarcada en la aparente contradicción entre la acción del Estado, que busca nuevos espacios para la intervención pública, y los procesos históricos que conforman la identidad de los territorios (Caron, 2005). En la región Noroeste de Minas Gerais, esta contradicción se hace explícita cuando se identifican y analizan los distintos programas del gobierno central que inciden en ella y se contrastan con recortes geográficos utilizados tradicionalmente por las organizaciones regionales.

Cuando se inició el movimiento para la estructuración de una estrategia de desarrollo regional para el Noroeste de Minas Gerais, la Emater/MG, organización que estaba impulsando el proceso, se montó sobre una determinada delimitación territorial que estaba dada por el área de influencia de la AMNOR (Asociación de los Municipios del Noroeste de Minas Gerais), que alcanza un conjunto de 16 municipios. Esta organización congrega los alcaldes (*prefeitos*) de algunos de los municipios de la región, y como los técnicos de la Emater creían que el apoyo del poder público municipal era condición fundamental para el éxito del proceso, no dudaron en apoyarse en ella para llevar adelante las acciones de identificación y movilización de actores.

La estrategia de la Emater, sin embargo, fue posteriormente cuestionada por otras organizaciones, que trabajan y conciben el territorio con otros límites. Dadas las idiosincrasias políticas regionales, cinco de los municipios que inicialmente participaban de esta asociación se desligaron de ella, incorporándose a otras asociaciones intermunicipales. El hecho de haber salido de la AMNOR hizo que estos municipios no fueran contemplados en las labores de movilización realizadas por la Emater. Evidentemente, les pareció más fácil a los técnicos adoptar, sin mucho cuestionamiento, una delimitación territorial cuyo criterio operacional preponderante era la articulación política entre los representantes del poder público municipal en la región. Además, la búsqueda por “economías de escala” en la atención a agricultores, característica presente en la labor de extensión rural pública desde sus orígenes, se reflejó en esta opción arbitraria de delimitación espacial para la actuación.

Sin embargo, a lo largo del proceso, otras organizaciones comenzaron a cuestionar la delimitación territorial inicial. Asociado a un trabajo de profundización conceptual²², que ponía énfasis en la necesidad de identificar los lazos y las relaciones que marcan una cierta identidad territorial, la

²² Por ejemplo, a través de la participación en seminarios organizados por la coordinación del Proyecto de Desarrollo Regional, en el cual intervinieron técnicos de la Emater y el presidente de la AMNOR.

presión de otros municipios para integrar el proceso de planificación que estaba en marcha fue decisiva para una profunda revisión sobre las consideraciones territoriales adoptadas en un comienzo.

Ello resultó en un interesante ejercicio de discusión sobre cuáles deben de ser los criterios para la delimitación. Sin embargo, la incidencia de programas públicos impulsados por el gobierno nacional contribuye a que la confusión sobre los límites territoriales permanezca viva en la región. La tabla 5 presenta una relación de 23 municipios que, a partir de entrevistas con distintos actores, se tomaron como parte de la región Noroeste de Minas Gerais. Estos municipios integran el Consejo Territorial del Noroeste de Minas (COTEN), estructura formada en 2004 con el apoyo del Proyecto de Desarrollo Regional de la FAO.

Sin embargo, como se podrá percibir, distintos programas de distintos ministerios que utilizan también distintos criterios, hacen que el territorio esté, por “decreto”, dividido de forma distinta a configuraciones tradicionalmente utilizadas por organizaciones locales, como es el caso de la FETAEMG²³ y la FAEMG²⁴.

Los principales programas que aparecen en la tabla 5 son:

1. PROMESO – Programa de Sostenibilidad de Espacios Subregionales, promovido por el Ministerio de Integración Nacional, que estableció la Mesoregión Diferenciada de Aguas Enmendadas, la cual reúne 99 municipios de los estados de Goiás, Minas Gerais y del Distrito Federal. Participan de esta instancia 23 municipios de la región Noroeste de Minas Gerais, y los criterios para la identificación y selección están relacionados con el déficit de infraestructura de determinadas regiones. Las principales acciones desarrolladas están dirigidas a crear y fortalecer arreglos productivos localizados, a través del apoyo a la capacitación e inversiones en infraestructura.

2. Programa de Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales – Promovido por la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario (SDT/MDA), incide en la región provocando dos nuevas configuraciones. La primera, que siguió el ejemplo del Ministerio de Integración Regional, estableció el Territorio Rural de Aguas Enmendadas, en que participan tres municipios de la región Noroeste (Buritis, Unaí y Cabeceira Grande) y otros municipios del estado de Goiás y del Distrito Federal. La otra iniciativa, recientemente iniciada, es la creación del Territorio Rural Noroeste de Minas Gerais, en el que participan 19 municipios y donde el criterio de identificación y delimitación del territorio utilizado es la cantidad de agricultores familiares y asentados rurales que existen en la zona. Fundamentalmente abocado a apoyar proyectos territoriales de fortalecimiento de la agricultura familiar, a través de inversiones en infraestructura, capacitación y crédito, este programa tiene como propuesta de gestión la creación de un Consejo Territorial, que debe estar conformado con más de 50% de representantes de la agricultura familiar.

A su vez, como lo muestra la tabla 5, dos organizaciones de alcance regional, FETAEMG y FAEMG, la primera en representación de los trabajadores, agricultores y asentados rurales, y la otra de los agricultores patronales, utilizan otra configuración para determinar sus áreas de actuación. Para estas dos organizaciones, el principal criterio utilizado tiene relación con la similitud de circunstancias sociales y económicas que caracterizan los segmentos sociales que representan. Dicho criterio está mucho más próximo de la idea de construcción social del territorio que las más recientes delimitaciones propuestas por el Estado a través de sus programas. Sin embargo, dicha construcción social también es resultado de la participación del poder público, ya que las delimitaciones utilizadas por estas dos organizaciones están influenciadas por una decisión pretérita del gobierno del estado de Minas Gerais, cuando definió sus regiones administrativas.

²³ Federación de los Trabajadores Agrícolas del Estado de Minas Gerais.

²⁴ Federación de la Agricultura del Estado de Minas Gerais (organización patronal).

TABLA 5
MUNICIPIOS Y DIFERENTES DELIMITACIONES TERRITORIALES UTILIZADAS POR ORGANIZACIONES LOCALES Y PROGRAMAS MINISTERIALES QUE INCIDEN EN LA REGIÓN

MUNICIPIOS	COTEN	FETAEMG	FAEMG	AMNOR	Noroeste MDA	Aguas Emendadas MDA	Aguas Emendadas MI
1. Arinos							
2. Bonfinópolis							
3. Brasilândia							
4. Buritis							
5. Cabeceira Grande							
6. Chapada Gaúcha							
7. Dom Bosco							
8. Formoso							
9. Guarda-Mor							
10. João Pinheiro							
11. Lagamar				X			
12. Lagoa Grande							
13. Natalândia							
14. Paracatu							
15. Presidente Olegário				X			
16. Riachinho							
17. Santa Fe de Minas				X			
18. Sao Gonçalo do Abaete				X			
19. Unaí							
20. Uruana de Minas							
21. Uruçuia				X			
22. Varjao de Minas				X			
23. Vazante							

Referencias:

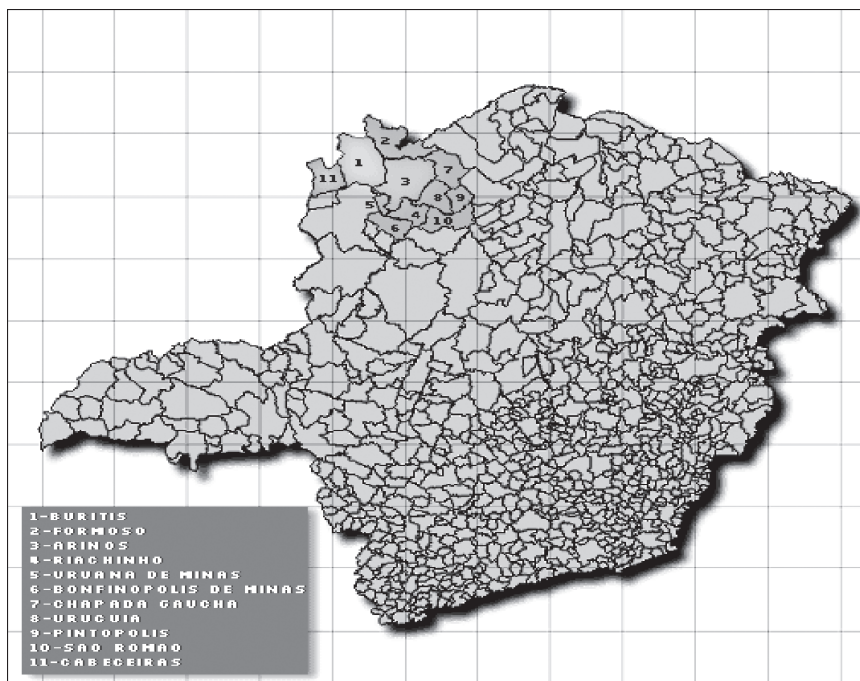
	Actuación territorial del Polo Regional de FETAEMG
	Actuación territorial de FAEMG
	Municipios que forman parte actualmente de la AMNOR
	Municipios que forman parte del territorio Noroeste - MDA
	Municipios que forman parte del territorio Aguas Emendadas - MDA
	Municipios que forman parte del COTEN
	Municipios mineiros PROMESO Águas Emendadas - MI
X	Municipios del Noroeste que formaban parte de la AMNOR

En la tabla 5 se observa que la delimitación es similar de acuerdo con COTEN, FETAEMG, FAEMG y la antigua AMNOR, lo que sugiere que la antigua conformación de AMNOR tiene sentido desde el punto de vista del desarrollo rural, y que probablemente algunos municipios se desvincularon de AMNOR por desacuerdos personales entre políticos²⁵.

Lo que indican las entrevistas y el seguimiento de la experiencia es que municipios que un día formaron parte de la AMNOR, y fueron desvinculados por disputas políticas, ahora están buscando retornar a la Asociación. Es el caso, principalmente, de Varjão de Minas y de Uruçuia. A partir de la movilización de la región alrededor del COTEN, los liderazgos políticos de estos municipios identifican la participación en los esfuerzos de planificación regional como una oportunidad para el desarrollo de sus municipios. La AMNOR, por el rol que ha jugado en el proceso, está recuperando su capacidad de liderazgo regional, lo que estimula a los alcaldes de los municipios que ya no están en su cuadro de asociados a que realicen esfuerzos para retomar la articulación que alguna vez existió. De cierta forma, ello refleja el gradual avance y legitimidad que está asumiendo el proceso de planificación regional, pues incentiva a otros municipios a participar del espacio de deliberación.

Adicionalmente, la figura 1 muestra la ubicación de los municipios en los cuales actúa la Agencia de Desarrollo Integrado y Sostenible del Valle de Uruçuia (ADISVRU), que utiliza otra delimitación territorial, que si bien toma una parte del territorio Noroeste de Minas Gerais, incluye otros municipios que no participan del COTEN. La articulación entre estas iniciativas es de fundamental importancia para mejorar la capacidad de gestión territorial. Aunque esté participando del COTEN, la ADISVRU brinda un potencial muy grande, ya que puede poner a disposición de los otros actores su experiencia en gestión de proyectos y captación de recursos para el desarrollo regional.

FIGURA 1
ÁREA DE ACTUACIÓN DE LA ADISVRU



²⁵ Esta información fue confirmada en entrevistas con los dirigentes actuales de la AMNOR.

2.3. La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación

Las principales dificultades enfrentadas por la región Noroeste de Minas Gerais para la construcción de una alianza regional tienen que ver con la dinámica histórica de ocupación, que puso en lugares distintos a la agricultura familiar y a la agricultura patronal.

Por otro lado, como la economía regional está articulada alrededor del sector primario, la incorporación de otros actores no es algo sencillo. De hecho, la superación de los límites sectoriales en la constitución de esta alianza es un proceso conflictivo y marcado por desconfianzas, y al mismo tiempo es un proceso de aprendizaje colectivo para la superación de estas limitaciones.

La delimitación territorial inicialmente utilizada en la experiencia de creación del COTEN tenía dos obstáculos importantes: a) dejaba algunas municipalidades que se reconocen como participantes de la región Noroeste fuera del proceso de planificación, y b) no tomaba muy en cuenta las articulaciones intermunicipales ya existentes al interior mismo de la región Noroeste (como es el caso de las Agencias de Desarrollo Integrado y Sustentable, ADIS, del Valle de Urucuia y del Valle de Paracatu). La figura 1 presenta la distribución de los municipios en los cuales la ADISVRU actúa.

Estas dos dificultades, al ser identificadas y enfrentadas, brindaron una oportunidad para que los actores, tanto de otras municipalidades como de otros arreglos institucionales ya existentes, se involucraran en un nuevo juego, en el que las reglas deben ser establecidas por consenso entre los mismos participantes.

Lo que se percibe en este momento es que los distintos actores están viviendo un intenso y difícil proceso de conocimiento mutuo que debe ser la base para la construcción sólida de la nueva institucionalidad que pretenden.

3. ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO: RACIONALIDAD, INTERESES COMPORTAMIENTOS Y RESPUESTAS A INCENTIVOS

3.1. Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas regionales promotoras del desarrollo

Este ítem del informe busca identificar y analizar los actores que están involucrados en la construcción de un nuevo arreglo institucional en la región Noroeste. Teniendo en cuenta lo visto en el punto anterior en relación con la delimitación del territorio, aquí se pretende, además de presentar a los actores involucrados, identificar sus intereses y racionalidad, para comprender:

- a) cuáles son los factores que estimulan la participación de los distintos actores;
- b) cómo responden estos actores a los incentivos y limitaciones; y
- c) cómo cambian sus comportamientos y estrategias de acción a lo largo del tiempo.

Para ello quizás sea interesante poner énfasis en un aspecto conceptual que debe ayudar a comprender la lógica por detrás de este análisis. Fundamentalmente, un proceso de creación y conformación de una alianza regional, entendido como un intento de crear un nuevo espacio en el cual se discuten y se definen las orientaciones estratégicas para el desarrollo de una sociedad, puede ser analizado como un proceso de cambio institucional. Si es así, es necesario hacer la diferenciación entre lo que son las reglas del juego que limitan las posibilidades de acción de los actores y las acciones de los mismos actores. Es decir, seguir un proceso de cambio institucional implica identificar cómo las instituciones influyen las acciones de los grupos y actores, a la vez que son influenciadas por estas acciones, en un proceso dinámico y permanente de rearrreglo de fuerzas y poder.

De hecho –y este es otro aspecto a destacar antes de proceder al análisis mismo de los actores que participan en este caso específico–, un proceso como el que se analiza aquí implica alteraciones en las relaciones de fuerza y en las dotaciones de poder de que disponen los actores. A través de un intenso proceso de intercambio, en un campo nuevo que se conforma, los distintos actores estarán en permanente disputa para ubicarse mejor en la estructura que les da sustento y realidad.

Adoptar este tipo de abordaje para el análisis, claramente influenciado por Meyer-Stamer (2004), significa que es necesario poner un mayor énfasis en la dimensión política (*politics*) que orienta y limita la acción de los actores, más que en la búsqueda por lecciones generales de políticas (*policies*) que puedan ser aplicadas de forma genérica en distintas localidades y situaciones.

De esta forma, se identifican los principales actores involucrados en la experiencia específica de creación del COTEN, se analizan los intereses y la racionalidad que mueven sus acciones y se discute cómo reaccionan a determinados incentivos.

- 1. Emater/MG.** Empresa estatal de asistencia técnica y extensión rural, adoptó recientemente el desarrollo sostenible como eje principal de orientación de su labor. Desarrolla distintos programas y proyectos en el ámbito rural en el estado de Minas Gerais, que van desde temas agronómicos, eminentemente técnicos, hasta temas como género y medioambiente. Es la organización del Estado que quizás tenga la mayor cobertura espacial de actuación pública, lo que significa que tiene fuerte presencia en la casi totalidad de las localidades del estado de Minas Gerais. Las oficinas regionales de la Emater delimitan su área de actuación de acuerdo con características administrativas propuestas por el Estado, asociadas a características ambientales y económicas de las regiones. La orientación básica que caracteriza la actuación de los técnicos de campo de la Emater/MG está basada en la asesoría técnica a grupos de agricultores, en general aquellos que no tienen condiciones de pagar por servicios privados de asistencia técnica. Sin embargo, la herencia de la orientación “productivista” de los años 70 aún se hace presente, y genera cierta contradicción entre la voluntad de orientar el trabajo de la empresa hacia una organización de promoción del desarrollo sostenible, y las condiciones objetivas para que este cambio sea efectivo. La oficina regional de Emater en la región Noroeste, con apoyo directo de la presidencia de la organización, fue el actor que estimuló y coordinó los trabajos de identificación y articulación de actores en la región, por lo que se puede considerar que fue la organización que impulsó el proceso de construcción de la alianza regional. Fundamentalmente, los intereses que mueven a esta empresa pública están orientados a mantener buenas relaciones con las poblaciones rurales, a las cuales tienen que ofrecer servicios de asistencia técnica. Como tiene tradición y experiencia en articulación de grupos de agricultores, estrategia que busca generar “economías de escala” para la labor de asistencia técnica, la Emater/MG utilizó en esta experiencia los métodos que tradicionalmente utiliza en su quehacer diario. Como responde a un mandato que tiene en los agricultores familiares su público principal, tiene grandes dificultades de involucrar otros actores que están ubicados en otros segmentos, como empresarios y comerciantes locales.
- 2. FETAEMG.** La Federación de los Trabajadores de la Agricultura de Minas Gerais es la instancia de articulación de los sindicatos de trabajadores rurales (STR) que más peso tiene en este estado. Organizada en “Polos Regionales”, la FETAEMG en la región Noroeste de Minas Gerais representa un conjunto de 22 sindicatos. La principal fuente de financiación de sus actividades es el impuesto sindical y la transferencia de fondos para proyectos. El Polo Regional Noroeste de la FETAEMG tiene como principal recurso la capacidad de movilización y articulación de los STR’s, que representan un conjunto muy amplio de agricultores familiares y trabajadores rurales de la región. La movilización alrededor de algunas “banderas de lucha”, como por ejemplo contra el latifundio, por mejores condiciones laborales en la agricultura o por oportunidades de empleo y generación de ingresos, tiene como función

principal garantizar una base de sustentación política que permita a la coordinación negociar con otros actores temas que son sensibles en la región. El mejor ejemplo de ello quizá sea el problema del acceso a la tierra: en esta región, la principal interlocutora de los agricultores sin tierra es la FETAEMG y los STR's municipales. De hecho, quizá la poca presencia de grupos como el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST) podría explicarse principalmente por la incidencia de la FETAEMG y de los STRs en el tema. La organización de la demanda por tierra y la negociación con INCRA e ITER (respectivamente, órganos nacional y regional que se hacen cargo de las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra) se lleva adelante con un fuerte protagonismo de la FETAEMG y de los STRs, lo que ha contribuido a encauzar soluciones para conflictos de tierras en la región. Por otro lado, a través de la FETAEMG, los agricultores familiares logran acceder a programas y proyectos de apoyo del gobierno federal, como es el caso del PRONAF²⁶ y del más reciente programa de apoyo a los territorios rurales, promovido por la SDT/MDA.

3. **FAEMG.** Como contracara de la FETAEMG, la FAEMG es la organización que reúne los sindicatos rurales que representan la agricultura patronal en el estado de Minas Gerais. Su oficina regional en el Noroeste representa a los Sindicatos Rurales patronales (SR's) de 19 municipios, y tiene como principal objetivo organizar a los agricultores en torno a proyectos productivos orientados al mercado. La base de esta organización está dividida entre los SR's y las cooperativas de producción y comercialización, otra fuerza social importante en una región marcada por la producción de bienes primarios.
4. **Cooperativas Agrícolas.** Existen en la región cuatro grandes cooperativas agrícolas, orientadas fundamentalmente a prestar servicios de apoyo a la producción y comercialización. Tradicionalmente, las cooperativas de la región están conformadas por un conjunto heterogéneo de asociados, es decir que no hay una clara delimitación entre agricultores patronales y familiares entre sus miembros. Sin embargo, lo que se percibió a partir del contacto y el trabajo con estas instituciones es que existe una tendencia a que los agricultores más grandes y tecnificados asuman posiciones de dirección. Las cooperativas ejercen gran influencia política en la región: varios de los cargos ejecutivos (alcaldes) y legislativos locales están ocupados por representantes de estas organizaciones. Son también agrupaciones que tienen capacidad de inversión, proporcionan crédito para sus cooperados e insumos agrícolas a precios diferenciados.
5. **AMNOR.** La Asociación de Municipios del Noroeste de Minas Gerais es una instancia de coordinación entre 16 municipios de la región. Antes de comenzar este trabajo, participaban de esta instancia otros cinco municipios, que se alejaron por disputas políticas entre los alcaldes. Actualmente, la asociación está buscando una reorientación de sus estrategias de acción, pasando de una lógica marcada por prestación de servicios a las municipalidades (máquinas para manutención de caminos, en especial), hacia la constitución de un espacio de interlocución y discusión estratégica sobre los rumbos del desarrollo de la región. Esta organización ha jugado un rol importante en el proceso de constitución de la Alianza Regional (COTEN), en especial al garantizar el compromiso político de los alcaldes y el apoyo logístico a las actividades coordinadas por la Emater/MG.
6. **Agencia de Desarrollo Integrado y Sostenible del Valle de Urucuia.** La agencia fue creada en el año 2000, bajo el ámbito de los programas del Ministerio de Integración Nacional. Su principal mentor fue un ex alcalde del municipio de Arinos, quien había perdido las elecciones y buscaba un nuevo espacio para mantener su influencia política en la región. A través de sus conexiones con el gobierno nacional, logró captar recursos y poner en marcha un muy

²⁶ Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Agrario, cuenta con distintas líneas de financiamiento, entre ellas el crédito de fomento productivo a agricultores clasificados como familiares. Para más informaciones, ver <http://www.saf.gov.br>.

- interesante programa de desarrollo para un conjunto de municipios de la región, orientado fundamentalmente por acciones de capacitación y generación de alternativas de trabajo e ingresos para las poblaciones más necesitadas. La agencia hoy maneja cantidades significativas de recursos para los proyectos que desarrolla y asumió un alto grado de autonomía. Hoy se orienta a lograr nuevos recursos para nuevos proyectos, de forma de impactar en el desarrollo de la región. Sus capacidades para la elaboración técnica de proyectos y la red social que estableció con actores fuera del territorio, en especial en el ámbito de los ministerios nacionales, le garantizan un rol importante en la dinámica regional. La agencia actualmente moviliza recursos del orden de los U\$S 1.000.000, en proyectos diversificados de apoyo a comunidades de los municipios en los cuales actúa.
7. **Agencia de Desarrollo Integrado y Sostenible del Valle de Paracatu.** Tiene un origen similar a la anterior: fue creada por un ex alcalde, también con conexiones políticas y acceso a informaciones privilegiadas sobre fuentes de financiamiento para proyectos. Sin embargo, a diferencia de la primera, fue capturada por un grupo de políticos de la oposición, lo que hizo que no contara con las mismas condiciones de acceso a recursos. Sigue existiendo, y recientemente ha retomado sus actividades con nuevos integrantes en su dirección, que parecen mostrar más capacidad de articulación regional.
 8. **Empresas y empresarios.** La Empresa Fuchs do Brasil, dedicada a la elaboración de condimentos y temperos, representa al segmento empresarial de la COTEN. Esta empresa ejerce una fuerte influencia en la región, en especial en el municipio de Brasilandia de Minas. Responsable de la generación de dos mil empleos directos en períodos de cosecha, esta empresa agroindustrial se ha consolidado en el liderazgo de los empresarios de la región. Sus intereses se orientan a garantizar una buena imagen social que pueda ser asociada a sus productos, y además ha identificado claramente el potencial en la reducción de costos que podría tener la integración de los agricultores familiares de la zona. La empresa actualmente importa materia prima de otros países y de otras regiones de Brasil, lo que aumenta sus costos de producción y reduce la capacidad de control de la calidad de los productos que recibe. Por otra parte, la empresa está buscando conformar arreglos con el gobierno estatal de Minas Gerais para la construcción de carreteras y también de un aeropuerto, a través del mecanismo de “Parcerias Público Privada” (*Public-Private Partnerships*), recientemente puesto en funcionamiento en Brasil.
 9. **Facultades y centros de investigación y enseñanza.** Son identificados como actores importantes que pueden aportar neutralidad y conocimientos al desarrollo de la región. De hecho, en una actividad de focalización realizada con tres de las Facultades existentes en la región, sus representantes fueron unánimes al identificar en la oferta de conocimiento científico el principal recurso de que disponen, y que pueden aportar para este proceso. Por otro lado, también consideran que la participación en la dinámica de planificación del desarrollo regional les brinda una oportunidad para insertar mejor a la Academia en la problemática de la región, lo que puede generar iniciativas de investigación aplicada y ampliar las posibilidades de captación de recursos para proyectos de investigación y también de aumentar la atracción de alumnos a sus cursos.
 10. **Asociaciones comerciales.** Las asociaciones comerciales juegan un papel importante en la articulación y organización de los comerciantes de los centros municipales. Generalmente orientan sus actividades a acciones de capacitación para labores comerciales, ofreciendo a sus asociados servicios generales de apoyo a sus negocios. Desde el punto de vista de una estrategia de desarrollo regional que va más allá de lo agrícola, se considera fundamental que estos sectores participen de los esfuerzos colectivos, por representar un segmento sobre el que descansa gran parte de la generación de empleos en los municipios. Por otra parte, señalan que el turismo es el principal vínculo que podría establecerse entre los comerciantes locales y el desarrollo de la región, ya que este tipo de actividad involucra una gran cantidad de servicios prestados por los comerciantes a los que representan.

11. Poder público municipal. El poder público municipal se vincula al COTEN principalmente a través de sus secretarías. La diversidad de denominaciones existentes (Secretaría de Agricultura, Secretaría de Desarrollo Rural, Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, etc.) no impide que se pueda identificar un sesgo agropecuario en sus objetivos y su funcionamiento, que coincide con el enfoque con el que los municipios tratan el desarrollo de la región. Sin embargo, se ha verificado también la participación más reciente de Secretarías de Educación (Paracatu), de Desarrollo Económico (João Pinheiro), y de Salud (Unaf), lo que muestra quizá una ampliación de la mirada sobre la temática del desarrollo. La participación del poder público municipal en el ámbito del COTEN contribuye a legitimar políticamente el proceso de articulación de actores alrededor de una estrategia regional de desarrollo. Por otro lado, se percibe claramente cuál es el interés de los alcaldes al vincularse a la iniciativa: el mantenimiento de la influencia política en la región está directamente relacionado a la capacidad de vinculación de los políticos con movimientos que son socialmente aceptados por los otros actores. Esto tiene origen también en la idea convocante y genérica de buscar el “desarrollo de la región”, idea a la que ninguno de los demás actores —en primera instancia— presentaría resistencia. Al mismo tiempo, el hecho de participar de una articulación intermunicipal puede llevar a mayores grados de influencia política en las esferas estatal y federal, lo que puede contribuir a atraer recursos para proyectos. Una actividad de focalización con los alcaldes confirmó esta orientación: los alcaldes señalan que si logran articular sus esfuerzos y recursos políticos alrededor de solicitudes regionales, la posibilidad de conseguir recursos se amplía. Además, identifican en la AMNOR y en el COTEN los instrumentos para garantizar esta articulación intermunicipal.

3.2. Actores sociales no involucrados

En una actividad de mapeo de actores realizada con 22 miembros del COTEN, se llegó a una relación de actores que son importantes en la dinámica regional, pero que todavía no se han incorporado de forma directa en los esfuerzos coordinados por el Consejo Territorial. Las que siguen son las principales razones por las que estos actores no forman parte del COTEN:

a) *No fueron llamados a participar*

Es el caso de algunas organizaciones de carácter más urbano, como son algunas asociaciones comerciales, clubes de servicio y organizaciones filantrópicas. Estas fueron posteriormente contactadas por otros actores que forman parte del COTEN y paulatinamente han comenzado a participar.

b) *Fueron llamados a participar, pero no se involucran en este tipo de acción*

El caso más emblemático es el del Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST), que fue invitado a participar pero sus miembros no se hicieron presentes en la instancia que llevó a la creación del COTEN. Aunque la orientación de su labor esté totalmente vinculada al desarrollo rural, existe entre ellos, una cierta relucencia a participar de órganos colegiados que van más allá de los intereses inmediatos de esta organización²⁷.

²⁷ En este sentido, los trabajos de investigación del Programa “Territorios en Movimiento”, coordinado por RIMISP con el apoyo de IRDC, encuentra evidencias similares sobre la relación entre movimientos sociales y arreglos territoriales. Aunque tengan efectivamente gran capacidad de influencia regional, parece haber una cierta tensión entre su capacidad de movilización para acciones concretas y la disposición de participar de procesos más amplios de deliberación pública que se articulen alrededor de la elaboración de una propuesta de desarrollo territorial.

c) ***Fueron llamados a participar, mostraron interés pero aún no se han involucrado***

Algunas facultades y establecimientos de enseñanza fueron llamados a participar, demostraron interés, pero todavía no han logrado insertarse de forma directa en la labor del COTEN. Sin embargo, están discutiendo actualmente formas de participación más intensa en el Consejo.

Esto es lo que parece pasar también con algunos empresarios del ramo de servicios y apoyo a la agricultura de la región, como es el caso de empresas de venta de insumos agrícolas (tractores, fertilizantes, defensivos agrícolas, etc.) y asistencia técnica privada. Se mostraron interesados en apoyar el COTEN, pero no logran identificar cómo hacerlo. Hay, por lo tanto, un desafío urgente y una oportunidad de encontrar formas de insertar estos actores en la dinámica del Consejo. El principal mecanismo que están considerando es la formación de una cámara técnica formada por este segmento, que pueda definir una dinámica de trabajo que sea más adecuada a las características de sus participantes. En especial, lo que llama la atención en las entrevistas con estos actores es que afirman no tener mucho tiempo para “reuniones que no deciden nada”. Aunque no hay una fórmula definida para incorporar a este segmento, el simple hecho de tomar en cuenta que su participación es fundamental en un proceso de desarrollo territorial puede ser considerado un importante avance.

4. ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES

4.1. Elementos del contexto regional para comprender el proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales

El principal elemento contextual para entender el proceso de construcción de un nuevo arreglo y coordinación entre actores es la marcada dependencia de la región de la producción agropecuaria. Debido a que esta rama de actividad es la principal fuente de generación de riqueza, el poder político relacionado históricamente al poder económico de la región se concentra en manos de actores caracterizados aquí de forma genérica como agricultores patronales altamente tecnificados y especializados.

Al mismo tiempo, como ya se mencionó, la región concentra grandes contingentes de agricultores familiares y cuenta, más recientemente, con una importante cantidad de asentamientos rurales. Estos grupos sociales tienen, no sólo en la región sino en todo el país, una historia de enfrentamientos y disputas que se refleja en visiones de mundo bien diferenciadas y en la dificultad de articulación y convergencia entre ellos.

De hecho, lograr que se sienten en la misma mesa los representantes de estos dos segmentos sociales no es una tarea sencilla. El problema radica en que el desarrollo de la región, si se entiende de forma multidimensional, demanda la articulación de un conjunto amplio de actores en el proceso de planificación. Y esto es así porque este proceso no es nada más que una “arena de disputa” (Guivant, 2001; Ferreira, 2002) en que son discutidos y negociados los caminos del desarrollo.

Asociado a este elemento, está la participación de la Emater/MG en el proceso. Esta organización, como ya se ha dicho, priorizó la participación del segmento de la agricultura familiar en la planificación del desarrollo regional. Ello hizo que los agricultores familiares identificaran en la COTEN una oportunidad de ampliar su poder político en la región, lo que posteriormente se dio contra la presión que ejercieron los otros actores, en especial los agricultores patronales a través de sus organizaciones (FAEMG y Cooperativas Agrícolas). El papel de mediador que le tocó a la Emater/MG posibilitó, por un lado, garantizar el diálogo con los distintos segmentos, ya que cedió a los agricultores patronales un espacio para la participación, al mismo tiempo que garantizó el equilibrio de fuerzas al involucrar los distintos segmentos.

4.2. Mecanismos de representación social en la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?

El análisis de los mecanismos de representación social en la Alianza solamente puede ser realizado si se toman en cuenta los elementos contextuales antes mencionados. Es decir que es necesario considerar la conformación de una alianza que reúne actores con distintos recursos y capacidades como un proceso eminentemente conflictivo, y se hace necesario entender cómo las disputas alrededor de un nuevo espacio de poder material y simbólico ocurren y se ven reflejadas en los mecanismos utilizados.

Lo que interesa, por lo tanto, es saber si estos mecanismos responden a la vez a la demanda de fomentar la participación de un conjunto variado de actores, y a la intención de promover innovaciones que lleven a mejores oportunidades de desarrollo para el territorio.

Así, el principal mecanismo utilizado en la experiencia de la región Noroeste de Minas Gerais fue la convocatoria dirigida a distintos segmentos sociales para participar en eventos de legitimación de diagnósticos municipales realizados bajo la coordinación de la Emater/MG. Estos actores sociales convocados designan representantes, que ingresan en la disputa por el control de las orientaciones estratégicas del COTEN, a través de procedimientos que van desde la búsqueda de consensos en discusiones abiertas en reuniones mensuales, hasta la votación por representantes cuando el consenso no es obtenido.

El COTEN está compuesto actualmente por 36 representantes de distintos segmentos, y el proceso de elección del cuerpo de este organismo tuvo lugar en la Reunión de Unai, realizada en marzo de 2005. En este evento quedó clara la disputa por espacios de representación social, principalmente entre la agricultura familiar y la agricultura patronal.

El proceso de votación fue confuso y generó, en especial entre los representantes de la agricultura patronal, un cierto grado de desconfianza sobre la conducción del proceso. Esto sucedió debido a que no estaba claro desde el comienzo cómo se daría el proceso de elección de los representantes en el Consejo. Sin embargo, una vez instalado el COTEN, lo que se verifica es que se logró llegar a un equilibrio de fuerzas que efectivamente representa los distintos segmentos sociales que impactan el desarrollo de la región.

La constatación de que el COTEN debe ser un espacio de discusión y orientación para el desarrollo regional hizo, más recientemente, que se ampliaran los espacios de participación, tema que será presentado en el próximo punto, en el que se discute la estructura operativa del COTEN.

4.3. Análisis de la estructura operacional propuesta para la Alianza

La estructura operativa del COTEN refleja la percepción según la cual este Consejo debe constituirse como un espacio permanentemente abierto a la participación de distintos segmentos sociales. De esta forma, para no limitar la participación a los 36 miembros efectivos del COTEN, fue propuesta la creación de Cámaras Técnicas, que son estructuras de consulta y soporte técnico en temas especializados. Las Cámaras Técnicas pueden ser conformadas por sugerencia del presidente del COTEN y por un conjunto de sus miembros, y tienen carácter no permanente, es decir: pueden ser creadas y disueltas de acuerdo con los requerimientos del grupo directivo del Consejo.

Además, se planteó más recientemente la creación de una agencia de desarrollo asociada al COTEN, conformada jurídicamente como una organización de la sociedad civil sin fines de lucro, que tendrá la capacidad de operar recursos, firmar contratos y convenios, contratar personal y ejecutar proyectos.

De este modo, la Alianza Regional Promotora del Desarrollo pasa a tener dos espacios orgánicamente vinculados: el COTEN, órgano máximo de deliberación estratégica, y la Agencia, órgano ejecutor de acciones vinculadas a los ejes estratégicos definidos en el Consejo.

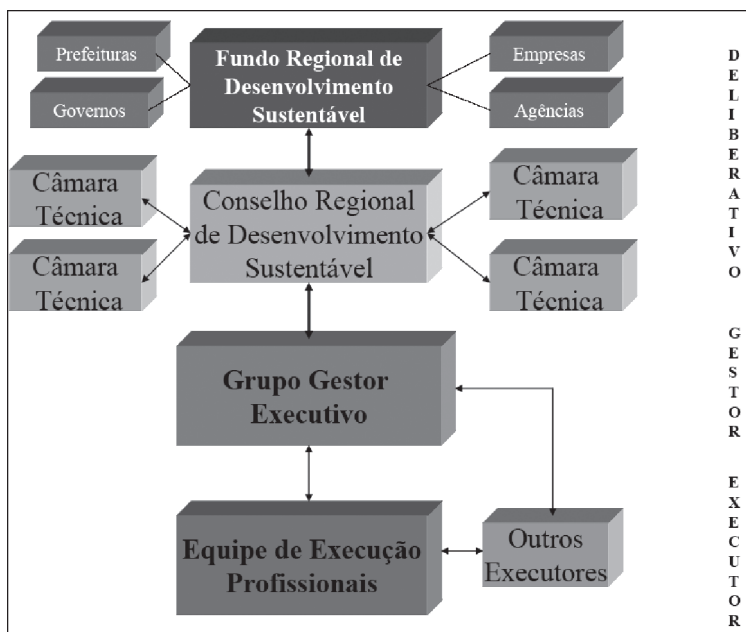
La Agencia de Desarrollo Territorial del Noroeste de Minas (ADESNOR) inició sus actividades en abril de 2006. Debe trabajar de forma articulada con el COTEN, ya que sus miembros deben

ser parte del Consejo. La ADESNOR tiene estatuto jurídico de Organización de Sociedad Civil de Interés Público (OSICIP), lo que le permite firmar convenios y contratos con organismos públicos y privados. La idea que orientó su creación es que la agencia puede hacer operativas las decisiones estratégicas tomadas en el COTEN.

Se propuso la contratación de un Secretario Ejecutivo para el COTEN. Actualmente, la Emater/MG puso a disposición del COTEN un técnico de su cuadro de funcionarios para actuar en ese puesto. Sus principales atribuciones son garantizar la disponibilidad de informaciones para los miembros, apoyar la dirección ejecutiva en la preparación de actividades y movilizar los actores a que participen en las acciones del COTEN. Actúa también como mediador en los conflictos que eventualmente puedan surgir entre los actores, y se dedica a identificar posibilidades de articulación para nuevos proyectos.

En la estructura propuesta también está planteada la creación de un Fondo Regional para el Desarrollo, como se puede ver en la Figura 2.

FIGURA 2
ESTRUCTURA OPERATIVA PROPUESTA PARA LA ALIANZA



Sin embargo, este Fondo todavía no ha sido implementado, aunque la idea parece bastante apropiada para captar recursos de distintas fuentes y comprometer a los actores locales a aportar recursos propios para el desarrollo de proyectos. Lo que hace falta aún es definir cómo funcionará el Fondo, quién lo gestionará y cómo se aplicarán los recursos que eventualmente logre captar. Ello parece ser de extrema importancia también por los conflictos que podría desatar entre actores el hecho de que existan recursos (aunque sean escasos) para proyectos en la región. La creación de una agencia de desarrollo regional que cumpla el rol de Grupo Gestor Ejecutivo es la manera en la que los actores han resuelto hasta ahora el manejo de estos potenciales recursos.

4.4 Análisis de la funcionalidad de la estructura operacional propuesta para la Alianza

La estructura operacional propuesta y su funcionamiento están directamente relacionados a dos factores importantes: a) la capacidad de generación de consensos en el ámbito del COTEN y b) la capacidad de elaboración y ejecución de proyectos para el desarrollo territorial.

De estos dos factores, el primero parece haber dado mejores resultados. La capacidad de articular agricultores familiares y agricultores patronales, empresarios y poder público local se ha puesto en evidencia en la calidad de las discusiones en el ámbito del COTEN. De hecho, un análisis de las tres últimas reuniones de este órgano permitió confirmar un mayor conocimiento mutuo entre los actores, y también evidenció una mayor inclinación a visualizar el desarrollo de la región como un proceso integral y multidimensional. La participación media en las reuniones del COTEN es de 25 participantes, lo que significa que concurren regularmente más de la mitad de sus miembros efectivos.

Desde el punto de vista de la capacidad de elaboración y ejecución de proyectos para el desarrollo territorial, aún queda mucho por avanzar. Existe un relativo consenso alrededor de los ejes de desarrollo que debe perseguir la región, pero esto aún no se traduce en proyectos concretos. Esto está relacionado también a una pobre capacitación técnica para la elaboración de proyectos, situación que parece ser más la regla que la excepción en regiones rurales. De esta forma, parece haber una demanda concreta por capacitación de técnicos que puedan, a la vez, garantizar la participación social en la definición de los ejes de desarrollo prioritarios, y transformarlos en proyectos concretos de intervención.

En general, las capacidades disponibles para la elaboración de proyectos se reducen a intervenciones localizadas y con un marcado sesgo agropecuario. Incorporar las distintas dimensiones (social, económica, ambiental, cultural, política, etc.) del desarrollo en proyectos concretos que impacten en los territorios es el principal desafío que enfrenta esta región.

Por otro lado, gracias a la interacción que se da en el ámbito del COTEN, los miembros del Consejo se han dedicado a discutir la experiencia de la Agencia de Desarrollo del Valle de Urucúa. Esta agencia tiene una gran capacidad para captar recursos con base en proyectos, lo que es fuente de aprendizaje para las acciones que intentan implementar los miembros del Consejo.

4.5 Análisis de los mecanismos de coordinación

El principal mecanismo de coordinación horizontal utilizado en la experiencia de la región Noroeste ha sido el de las reuniones ordinarias del COTEN. Realizadas con una periodicidad mensual y en municipios rotativos, convocadas con el apoyo del secretario ejecutivo y de la dirección del COTEN, las reuniones tienen una pauta de discusión previamente distribuida entre los participantes. Cada reunión sirve como un espacio de intercambio de información y de exposición de puntos de vista sobre el territorio, de forma que se generen visiones compartidas de los próximos pasos a dar para la promoción del desarrollo.

De hecho, la evaluación realizada por los mismos participantes indica que las reuniones son el principal mecanismo para la coordinación entre actores, porque permiten que la información circule, y que se aclaren posiciones de los demás miembros. El ejemplo más significativo de este intercambio entre actores lo han dado la empresa Fuchs y los representantes de la agricultura familiar: durante una de las reuniones del COTEN se planteó la posibilidad de impulsar un proyecto de integración entre estos dos sectores productivos.

Al mismo tiempo, este mecanismo de coordinación horizontal permite también la identificación de temas que demandan una articulación vertical, es decir con otras esferas y organizaciones. Uno de estos temas –la carencia de carreteras que permitan minimizar los costos de transporte en la región– fue señalado de forma consensuada por todos los participantes del COTEN. Con el apoyo de los alcaldes reunidos en la AMNOR, se logró elevar a los legisladores y al segundo escalón del gobierno estatal un pliego con las demandas de la región sobre mejoras viales. El énfasis aquí está no

en la puesta en práctica de una acción de *lobby* para una demanda específica de la región, sino más bien en la constatación de que los actores organizados lograron identificar un tema que impacta sobre todos ellos, y poner en evidencia que la demanda es de la región como un todo y no apenas de algunos actores.

La firma de un proyecto, con recursos del gobierno del estado de Minas Gerais, para la realización de estudios de localización de carreteras en enero de 2006 fue el resultado de esta acción articulada de los actores de la región.

5. ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL

5.1. Elementos para comprender el proceso de elaboración de la estrategia de desarrollo regional

La estrategia de desarrollo regional para la región Noroeste de Minas Gerais fue elaborada bajo un marco normativo que tenía en la noción de desarrollo sostenible su principal eje de articulación. De hecho, el proceso de elaboración de la estrategia fue llevado a cabo según un método propio desarrollado por la Emater/MG, que buscaba: a) involucrar a los actores locales en la identificación de las principales limitaciones y oportunidades para el desarrollo sostenible de la región; b) definir ejes de desarrollo en cinco campos del desarrollo sostenible: económico, social, ambiental, cultural, político-institucional y c) plantear proyectos y acciones para la concreción de la estrategia.

La decisión de involucrar a los actores desde el comienzo del proceso parece condicionada por un cierto consenso reciente que pone los abordajes tipo “*bottom-up*” en el centro mismo del proceso de planeación estratégica. El riesgo principal de conducir el proceso bajo esta orientación está en la baja capacidad de elaboración de alternativas para los problemas identificados, en una aparente contradicción entre participación e innovación (Abramovay, 2004).

Por otro lado, teniendo en cuenta el ambiente de potencial conflicto entre los actores, en la elaboración de la estrategia inicial de desarrollo para la región no se logró profundizar aspectos que podían generar tensión y echar a perder el proceso. De esta forma, hay que destacar como elemento importante en la elaboración de la estrategia la búsqueda de equilibrio entre las distintas visiones de los actores alrededor de una estrategia que vinculara y no distanciara a los participantes del proceso.

Como resultado de esta orientación, la estrategia no resultó muy arriesgada y, como se dijo, no profundizó en aspectos que podían generar conflicto. Es decir que esta primera estrategia no logró definir de forma muy precisa los principales caminos para el desarrollo, en especial porque se trató de evitar el choque entre actores. El resultado fue una estrategia quizá demasiado amplia y que no logró identificar aquellos proyectos que pudieran tener un impacto significativo en el desarrollo de la región.

5.2. Análisis de contenido de la estrategia

La estrategia de desarrollo regional para el Noroeste de Minas Gerais fue inicialmente elaborada con base en siete ejes temáticos considerados como prioritarios por los participantes del proceso. Estos ejes reflejan las principales preocupaciones de un grupo de actores, y sus miradas sobre el conjunto del territorio, sus potencialidades y principales desafíos. Los ejes temáticos inicialmente planteados fueron:

- Ocupación productiva y generación de ingresos
- Asistencia Técnica y Crédito Rural
- Acceso a la tierra
- Educación, Cultura y Ocio
- Salud
- Medio Ambiente y saneamiento básico
- Fortalecimiento Institucional

Fuente: Emater/MG (2005). Traducción libre del autor.

Para cada eje temático planteado fueron propuestos resultados generales esperados y acciones que debían ser implementadas. Como ejemplo, en el eje Ocupación productiva y generación de ingresos, fueron planteados los siguientes resultados esperados:

- Desarrollo de la Agroindustria Artesanal
- Consolidación y expansión de los Circuitos Turísticos de la región.
- Organización de la producción y comercialización de artesanía de la región
- Disponibilidad de máquinas e implementos agrícolas para los agricultores
- Pavimentación de los caminos municipales y carreteras para facilitar el transporte de la producción

Fuente: Emater/MG (2005). Traducción libre del autor.

Las acciones sugeridas para obtener estos resultados fueron las siguientes:

- Infraestructura** Adquisición de máquinas e implementos agrícolas para apoyar las actividades agropecuarias
- Artesanía** Organización y fortalecimiento de la producción artesanal de la región por medio de asociaciones y cooperativas de comercialización.
- Turismo** Planificación y elaboración de proyectos para utilizar el potencial turístico de la región: cultural, religioso, deportivo, ecológico, culinario.
- Agroindustria artesanal** Planificación e implementación de agroindustrias artesanales en la región. Realización de estudios para la caracterización del queso producido en la región.
- Comercialización** Organizar los sistemas de comercialización de los productos de la agricultura familiar, identificando y facilitando el acceso a mercados específicos existentes en la región.

Fuente: Emater/MG (2005). Traducción libre del autor.

Lo que se percibe al analizar el contenido de la estrategia propuesta inicialmente por los actores es una orientación muy general, que resulta en una baja capacidad de definición de metas y resultados que sean objetivamente verificables. Es decir que los actores fueron capaces de identificar aquellos problemas que afectan a la región, llegaron a un relativo consenso sobre los temas que debían ser considerados prioritarios, pero en el momento de transformar el consenso en acciones concretas, con la definición clara de atribuciones y responsabilidades, surgió una dificultad estructural que tiene que ver con la experiencia de los mismos actores.

Dicho de otra forma, lo que el análisis de la estrategia indica es que en estos ejercicios de planificación participativa no se avanzó mucho más allá de la identificación de problemas y proposición de demandas. Esto está directamente relacionado con las experiencias previas que tienen los actores en otros espacios “participativos” de toma de decisión y control social sobre la utilización de recursos públicos: en los distintos consejos instalados en los municipios, los participantes se enfocan más en la fiscalización sobre el uso de los recursos públicos, o en la identificación de aquellas áreas prioritarias para la inversión pública, más que a pensar de forma estratégica el desarrollo de sus regiones²⁸.

Según esta experiencia, los actores esperan que el Estado se ocupe de demandas específicas, que surgen del ejercicio colectivo de identificación y negociación política. Es decir que en este esquema no cabe a los participantes más que indicar al Estado cuáles son las acciones o proyectos en

²⁸ Un excelente análisis sobre el tema ha sido presentado por Abramovay (2000). Puede que estemos esperando demasiado de estas nuevas instancias participativas como los Consejos de Desarrollo, sea en nivel municipal, sea en niveles más amplios.

los que tiene que colocar los recursos de los que dispone. Sin embargo, cuando se les plantea el desafío de pensar el desarrollo regional bajo otra lógica que no se limita a la búsqueda y la fiscalización de recursos estatales, sino que implica la creación de nuevas oportunidades endógenas, la falta de experiencia de parte de los actores se impone como un obstáculo para que surjan estrategias diferenciadas y autónomas.

Esto es lo que ocurrió con la región Noroeste de Minas Gerais al momento de la elaboración de una estrategia de desarrollo regional. La lógica bajo la cual se movieron los actores estuvo influenciada por sus experiencias previas, que los impulsaban a definir un conjunto de acciones que “alguien”, en este caso el Gobierno (federal, estatal o municipal), debía realizar. Faltó en los participantes la preocupación por estructurar un conjunto de acciones estratégicas cuyas responsabilidades serían compartidas entre todos los actores.

De esta forma, lo que se debe destacar de este análisis es **la necesidad de estimular un cambio en la forma en que se concibe la participación ciudadana en procesos de planificación para el desarrollo territorial: de una lógica restringida a la identificación de problemas y al planeamiento de acciones generales que deben ser llevadas a cabo por el poder público, hacia una lógica de corresponsabilidad y división de atribuciones entre los actores involucrados.**

Por otro lado, como se verá más adelante, cuando los actores perciben que para lograr un impacto en el desarrollo regional no son suficientes las ideas generales sobre lo que debiera hacerse, sino que es necesario avanzar hacia la concreción de acciones compartidas alrededor de proyectos concretos, ocurre entonces que aumenta la calidad de la acción colectiva. De esta forma, las ideas y proyectos, vinculados a un eje temático definido en la estrategia formal, van gradualmente tomando formas más concretas que se reflejan en acciones compartidas entre los actores. Los casos descritos en el ítem 6 de este informe, en el que se discuten las relaciones entre acción colectiva e innovación productiva, ilustran sobre el cambio en la concepción y en la orientación estratégica de las acciones de algunos de los actores regionales.

Estas dificultades que surgen en los ejercicios de planeación participativa no implican que deba descartarse esta metodología de trabajo. Al contrario, **aquí se aboga por una comprensión más clara del sentido de estos ejercicios, para que se conviertan efectivamente en espacios de encuentro entre los actores, que permitan el análisis más completo de la realidad en que están insertas sus acciones y que estimulen una responsabilidad compartida entre ellos.**

Por otro lado, es necesario considerar las estrategias de desarrollo regional no como un fin en sí mismo, sino como un medio para la obtención de acuerdos y vinculaciones entre actores alrededor de proyectos concretos. Este es uno de los principales desafíos para aquellos que se proponen facilitar estos procesos, en especial porque estos cambios en las actitudes de los actores demandan quizá tiempos más largos que los “tiempos de los proyectos”. El caso que nos ocupa parece ejemplar en este sentido, porque muestra la distancia existente entre el “documento de estrategia” que los participantes presentaron a fines del año 2004 en un Seminario Internacional realizado por la FAO RLC, y las acciones que efectivamente se están llevando adelante en la región. Lo que se busca destacar es que **muchas veces la formalización de una estrategia en el ámbito de un Consejo (o cualquier otra forma organizacional que reúna a distintos actores) no logra capturar la compleja diversidad de iniciativas que existen en una determinada zona.**

5.3. Análisis de la inserción de la estrategia en la realidad regional: vínculos y articulaciones

La estrategia de desarrollo regional elaborada refleja la problemática estructural de la región. El trabajo de diagnóstico, conducido con apoyo técnico de la Emater/MG, identificó de forma muy precisa las carencias en términos de infraestructura, en especial en energía eléctrica, carreteras y caminos. De hecho, como resultado de la identificación de estas demandas específicas, fue posible para los alcaldes de la región articularse para la firma de un proyecto técnico con recursos del gobierno

estatal para un análisis de localización y presupuesto de una red de carreteras y caminos pensada desde el punto de vista de la región como un todo, y ya no como demanda específica de municipios aislados. Lo interesante de esta iniciativa está en la ampliación de la capacidad de interlocución de los municipios, de forma coordinada y avalada por el COTEN y por la AMNOR, con los niveles más altos de gobierno. En la ceremonia de firma del proyecto, este fue uno de los aspectos más destacados por los alcaldes. La propuesta de una red de carreteras que significa disminución de costos de transportes para los productos regionales, al ser planteada como una demanda regional, tuvo mejor aceptación por parte de los funcionarios del gobierno estatal.

Este ejemplo sencillo de articulación entre actores alrededor de una demanda concreta identificada a través de los ejercicios de diagnóstico y planeación participativa sirve para ilustrar algunas de las consideraciones planteadas en el ítem anterior. **Sólo cuando algunos de los actores toman para sí la tarea de organizar la acción colectiva y buscar los caminos más efectivos para lograr los resultados que se esperan, la estrategia de desarrollo regional se convierte en algo vivo, y ya no solamente un conjunto de deseos impresos en el papel.**

Visto de esta forma, la estrategia formalizada en un documento guía como el presentado por el COTEN es funcional en la medida en que permite que los actores regionales identifiquen posibilidades de actuación conjunta. A partir de ese momento, el esfuerzo se orienta a identificar los vínculos y articulaciones entre actores y comprometer acciones individuales en torno a proyectos concretos. La búsqueda de recursos para estas iniciativas comienza sólo cuando los actores se articulan y dirigen sus esfuerzos y capacidades en la misma dirección, como será analizado en el ítem 6 de este informe.

Sin embargo, cabe una última consideración: los técnicos de la Emater y también el equipo coordinador del Proyecto de Desarrollo Regional de FAO RLC esperaban que las regiones serían capaces de elaborar estrategias de desarrollo regional bien articuladas, que lograran responder a la totalidad de los desafíos de la región y que pudieran ser financiadas por una o más agencias de cooperación internacional o bancos privados. Lo que verificamos en este caso (y en otros también) es que no son suficientes los incentivos que tienen los actores para invertir un largo tiempo en la elaboración de dicho “proyecto integrador”, por lo que las estrategias son siempre parciales y más enfocadas en acciones impulsadas por ciertos actores interesados.

La elaboración de una estrategia de desarrollo regional amplia, bien articulada y multidimensional, con visión de largo plazo, parece ser posible sólo como resultado de un conjunto de acciones anteriores en el territorio que logren un impacto efectivo, y que brinden una clara señal a los actores de que vale la pena invertir esfuerzos en una propuesta más integral.

6. ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA

6.1. Vinculación de los actores alrededor de proyectos innovadores: ¿qué hay de nuevo en el territorio?

Lo que sigue es un intento de capturar algunas de las iniciativas que están siendo discutidas en la región y que no aparecen de forma explícita en el documento formal de estrategia de desarrollo regional presentado a la FAO RLC. La identificación de estas iniciativas fue posible a través de las actividades de investigación llevadas a cabo en los últimos meses, en especial entrevistas semiestructuradas y *focus groups*.

La primera iniciativa identificada es el plan de creación de un **Polo de Producción de Energía Alternativa**. A partir de la reciente orientación del gobierno federal hacia el incentivo a la producción de biodiesel (biocombustible) a partir de cultivos como mamona (*Ricinus communis L.*), soya (*Glycine max L.*) y girasol (*Helianthus annuus L.*), un grupo de actores de la región Noroeste mostró interés y se está articulando alrededor de esta idea. Una ventaja comparativa que tiene la región para

la producción de biodiesel es la existencia de industrias que producen alcohol a partir de la caña de azúcar, ya que el proceso de producción de biodiesel puede beneficiarse de la disponibilidad de energía generada en estas industrias. Por otro lado, el hecho de que en la región existan muchos agricultores patronales que utilizan maquinaria para los cultivos significa una demanda muy grande de combustible, que podría ser un amplio mercado para el biodiesel. De esta forma, se estaría enfrentando un problema actual y global de forma integrada: el alza de los precios del petróleo, la contaminación ambiental, la escasez de un recurso natural no renovable y la generación de nuevas oportunidades productivas para los agricultores de la zona son algunas de las cuestiones que gravitan sobre la iniciativa de producción de biocombustibles.

Lo que hay que destacar de esta iniciativa (muy incipiente todavía) es que se trata de una alternativa productiva que puede vincular distintos actores, además de contribuir a la generación de una “marca territorial” que puede diferenciar a la región a nivel nacional. Sin embargo, la discusión alrededor del biodiesel en el noreste de Minas Gerais está enmarcada por la disputa sobre quiénes deben ser los principales protagonistas de la producción de materia prima para esta nueva industria.

De un lado están los agricultores familiares, que tienen como marco de referencia la historia del Programa Nacional del Alcohol (PROÁLCOOL en portugués). Este programa surgió en los años 70 como respuesta a la crisis internacional del petróleo, y desarrolló tecnologías propias para la producción de combustible a partir de la caña de azúcar. Lo que sucedió en ese entonces fue que sólo los grandes productores, que disponían de grandes extensiones de tierras y de capital para invertir, lograron insertarse en el programa, mientras que los agricultores familiares quedaron rezagados en este proceso. A partir de este antecedente, los representantes de la agricultura familiar señalaron la necesidad de que ese sector fuera prioritario en la entrega de apoyos gubernamentales a la producción.

Por otro lado, los agricultores patronales señalan que son ellos quienes tienen las mejores condiciones para sostener un programa de tal envergadura, ya sea por la disponibilidad de tierras para cultivos de gran escala, ya sea por el acceso a capital para las inversiones. Una vez más, el desafío radica en encontrar formas de conciliar intereses distintos, pero a la vez convergentes. **Para la región se ha planteado el desafío de convertirse en un referente en la producción de energía limpia. Para eso debe conciliar los intereses de los distintos actores alrededor de un eje estratégico de desarrollo, que pueda impactar positivamente en la región como un todo.**

La percepción de los actores es que la articulación dentro del COTEN representa una oportunidad para identificar los caminos más seguros hacia la concreción de esta nueva estrategia para el desarrollo de la región. Sin embargo, reconocen que entre la idea y su puesta en marcha hay un largo camino que recorrer.

Otra iniciativa que acaba de plantearse es la implantación de una **agroindustria que pueda agregar valor a los productos primarios de la región**, integrando agricultura y producción pecuaria. Esta propuesta ha sido planteada por distintos sectores como parte de la estrategia de desarrollo regional, especialmente por parte de las cooperativas agrícolas y algunos de los alcaldes municipales.

La percepción de que la región produce materia prima para industrias de otras localidades ha hecho que algunas de las fuerzas regionales impulsen esta iniciativa con entusiasmo, como otro de los proyectos que pueden causar un impacto positivo en el nordeste de Minas Gerais.

En una actividad de *focus group*, los alcaldes municipales señalaron de forma unánime que uno de los elementos más importantes del proyecto regional era la implantación de una agroindustria que “*transforme granos en proteína animal, que tiene más valor en el mercado, genera nuevos empleos y aumenta la recaudación de impuestos en la región*”. La propuesta es muy lógica: existe gran disponibilidad de granos en la región (en especial maíz y soya) y existe tecnología disponible para la producción intensiva de cerdos y ganado, por lo que la implantación de una agroindustria que integre agricultura y producción pecuaria sería, para estos actores, una propuesta por demás apropiada.

Si la propuesta recoge tal unanimidad, la pregunta que sigue es: ¿por qué hasta el momento no se han producido inversiones para llevarla a cabo?

La respuesta a esta pregunta, por su complejidad, es ilustrativa sobre la importancia de comprender el contexto y la lógica de los actores involucrados. La primera respuesta aportada fue que los productores de la región no están en condiciones de asumir la inversión necesaria para ese emprendimiento. Pero ¿no son agricultores altamente capitalizados? ¿No tienen ellos acceso a capital, a tierra y a tecnología, lo que les permite altos índices de producción y productividad?

Al analizar este problema, queda cada vez más clara la lógica productiva en la que está inmersa la región. Como estos agricultores más capitalizados y tecnificados provienen de otras regiones del país, en especial del sur de Brasil, tienen como principal objetivo de inversión la compra de nuevas tierras. Es decir que el capital que acumulan en los “años buenos” queda inmovilizado en la adquisición de tierras. Esto marca una continuidad con el impulso que los hizo, en primera instancia, instalarse en una zona de tierras baratas como el noreste de Minas Gerais. Como toda su experiencia anterior está vinculada a la acumulación de tierras, el comportamiento de estos actores se orienta en ese mismo sentido, y no hacia una diversificación de la inversión.

Debido a que no todos los agricultores de la región logran buenos resultados en sus cosechas, aquellos que se endeudaron con los bancos para financiar los cultivos y no lograron pagar sus deudas, acaban por poner a la venta parte de sus tierras. Ello genera en un intenso mercado de tierras en la región, lo que también estimula a los agricultores patronales a mantener o ampliar sus extensiones de tierra.

En este cuadro, existe poco interés por arriesgarse a proyectos alternativos que obviamente implican una incertidumbre mayor que la compra de algunas hectáreas más de tierra.

Romper este patrón de reproducción social y económica de los agricultores patronales en la región parece ser un reto muy importante. De hecho, las cooperativas agrícolas y algunas de las alcaldías municipales, en el ámbito del COTEN, están comenzando a articular esfuerzos para poner en marcha la idea de instalar plantas agroindustriales. Pero así como sucede con la producción de biodiesel, esta es una iniciativa que aún tiene un largo camino por recorrer.

También relacionada a la agregación de valor en los productos primarios, existe otra iniciativa que sí está en marcha en la región, y que ha sido impulsada por la Agencia de Desarrollo Integrado y Sostenible del Valle de Urucuia. El análisis que hizo esta organización de la problemática del desarrollo regional indicaba que en la **agregación de valor a productos primarios** estaba una de las posibles alternativas económicas para insertar los agricultores a circuitos comerciales más complejos.

De esta forma, esta organización logró capturar recursos financieros (a fondo perdido) para la **implantación de algunas agroindustrias** que atienden a agricultores de 11 de los 23 municipios de la región. Una de ellas es una industria procesadora de miel, actividad sobre la que se realizó un trabajo de perfeccionamiento, asistencia técnica y facilitación de acceso a activos destinado a los agricultores familiares. El punto es que cuando los agricultores lograban dominar la tecnología de producción de la miel, les resultaba difícil colocar el producto en el mercado. La implantación de una **“casa de miel”**, en la cual se hace el procesamiento, el envase y el empadronamiento del producto fue una alternativa que permitió a los agricultores familiares mejorar sus condiciones de inserción en mercados locales, regionales y también a nivel nacional e internacional. De hecho, la demanda internacional por miel de alta calidad es creciente, según los propios productores de la región, lo que está generando grandes expectativas.

Con una historia parecida, la implantación de una **agroindustria procesadora de frutas** impulsada por la misma Agencia también se presenta como estímulo a la diversificación productiva y a la ampliación de las posibilidades de inserción en mercados más dinámicos. La gran variedad de frutos endémicos de la región, conocidos como “frutos do cerrado”²⁹, ha estimulado su procesamien-

²⁹ Algunos ejemplos son: Murici (*Byrsonima sericea*), Buriti (*Mauritia flexuosa*), Gabiroba (*Campomanesia xanthocarpa*), Piqui (*Caryocarpus brasiliense*), Mangaba (*Hancornia speciosa*), Amendoim-de-Macaco (*Sterculia striata*).

to, así como también de otras frutas tropicales como ananá (*Ananas comosus*), maracujá (*Passiflora*), goiaba (*Psidium guajava* L.), manga (*Mangifera indica* L.), que tienen gran aceptación en el mercado bajo la forma de helados o pulpa congelada.

Es preciso destacar esta capacidad de atraer recursos para la región con proyectos concretos que responden a demandas específicas de un conjunto articulado de productores, en este caso de agricultores caracterizados por sus dificultades de acceso a capital y tecnología, y que también sufren un relativo aislamiento en relación con mercados dinámicos. Esta iniciativa de la Agencia del Valle de Urucuia es importante por dos aspectos complementarios: a) que estos proyectos captan recursos que antes no estaban disponibles para una determinada acción de alcance regional; b) define de forma muy precisa acciones concretas que se conectan con la demanda identificada por un determinado segmento social, demandas que se transforman en la principal orientación para la elaboración de los proyectos.

Otra iniciativa que nos parece importante destacar es la vinculación de actores alrededor de la implantación de un Circuito Turístico en parte de la región Noroeste. El **Circuito Turístico Grande Sertão: Veredas**³⁰ es una iniciativa que forma parte de una acción más amplia del estado de Minas Gerais, con apoyo de SEBRAE, SESC³¹ y del Ministerio de Turismo, que busca identificar y fortalecer determinados espacios con potencial de atracción de turistas, ya sea por sus recursos naturales o por características culturales o históricas.

Esta iniciativa, que cuenta con la participación de la Agencia del Valle de Urucuia, llama la atención por dos aspectos complementarios: a) por la apuesta al turismo como vector del desarrollo sostenible, ya que atrae recursos externos, fortalece la identidad cultural regional y promueve un mayor cuidado de los recursos naturales; y b) por la movilización de un conjunto de actores, dentro y fuera de los límites territoriales definidos, alrededor de un amplio espectro de acciones que demandan la participación pública y privada.

Con relación al primer aspecto, la apuesta a la formalización de un Circuito Turístico permite potenciar esfuerzos preexistentes en la zona, iniciativas que hasta el momento se habían desarrollado de forma desarticulada y aislada, como los servicios de hospedaje o las empresas de ecoturismo. La expectativa que genera la puesta en marcha del proyecto Circuito Turístico Grande Sertão: Veredas se relaciona con la posibilidad de ofrecer a los turistas un menú amplio de actividades, combinando gastronomía, cultura y paseos ecológicos, en una oferta sobre los atractivos de la vida rural, que parece ser cada vez más apreciada por los habitantes de los centros urbanos. La proximidad con Brasilia (Capital Federal) y con Goiania (Capital del estado vecino de Goiás) son ventajas de localización muy favorables a la implantación del proyecto.

Desde el punto de vista de la movilización de los actores, es interesante destacar las posibilidades que abre la actividad turística, ya que incentiva a distintos segmentos sociales a incorporarse a los esfuerzos de coordinación, debido a que visualizan ganancias futuras. La formalización del Circuito Turístico es considerada como una acción concreta que puede contribuir a la generación de ingresos –para los artesanos, que verían ampliado el mercado para sus productos; para los dueños de hoteles y otros tipos de hospedaje, que tendrían mayor flujo de turistas en busca de alojamiento; para los agricultores familiares, que podrían colocar en el mercado local productos diferenciados y/o explotar sus propias fincas como parte de la oferta de turismo rural– además de contribuir a la conservación ambiental y al rescate cultural e histórico.

³⁰ *Grande Sertão: Veredas* es el título de la principal obra de João Guimarães Rosa, uno de los más importantes escritores brasileños.

³¹ El Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) es la principal organización del país en fomento de este sector. El Servicio Social del Comercio (SESC) es una institución ligada a los sindicatos del sector y apoya proyectos en las áreas de cultura y educación, entre otras.

6.2. Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial

Como se ha analizado en el punto anterior, los arreglos productivos generados por la proximidad territorial están orientados a identificar acciones concretas alrededor de proyectos innovadores que puedan impactar en el desarrollo de la región.

Estas articulaciones fueron incorporadas al COTEN, de manera de potenciar las relaciones entre los distintos actores. Sin embargo, este proceso también incluye diversos conflictos de intereses generados por las distintas visiones de los actores.

En la región parece haberse gestado un espacio que potencia la proximidad entre actores, que empiezan a identificar proyectos concretos concebidos bajo una orientación territorial que supera los límites municipales y/o sectoriales.

Los casos de arreglos productivos presentados anteriormente indican que la concurrencia de acciones de distintos actores puede estar ampliando la capacidad de atraer recursos que antes no estaban disponibles para la región. Además, este proceso brinda mayor calidad y fortaleza a las propuestas de proyectos, que de esta manera incorporan distintas dimensiones y aspectos más allá del económico.

El ejemplo de la Agencia del Valle de Urucuia es emblemático en este sentido. La vinculación entre agricultores familiares, organizaciones que los representan (FETAEMG, STRs), alcaldes municipales y organizaciones externas al territorio (SEBRAE, Fundación Banco do Brasil, Ministerio de Integración Nacional) está creando las condiciones para la aplicación de recursos en proyectos productivos que anteriormente no existían. Por otro lado, la existencia de financiamiento para estos proyectos da una clara señal hacia los actores, que los estimula a seguir invirtiendo tiempo y recursos en proyectos colectivos, en una dinámica virtuosa que puede tener gran impacto en el desarrollo de la región.

Esta experiencia, si es debidamente analizada e incorporada en el ámbito del COTEN, puede generar lecciones importantes para la puesta en marcha de otros proyectos estratégicos para la región, como por ejemplo en las iniciativas que apuntan a la producción de biodiesel y a la implantación de una agroindustria regional que agregue valor a los productos primarios.

7. ANÁLISIS DE IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL: PROPUESTAS DE INDICADORES

7.1. Indicadores propuestos en las estrategias

La estrategia propuesta por la región Noroeste de Minas Gerais presenta una gran debilidad en lo que respecta a los indicadores, lo que es reflejo del proceso de elaboración antes analizado, que se encuentra fuertemente condicionado por una lógica de captura de recursos públicos, cuyos resultados no están dados por el impacto en el desarrollo de la región, sino por la cantidad de recursos que se logra captar.

De esta forma, no es extraña la ausencia de una propuesta consistente de utilización de indicadores de impacto para las acciones propuestas en la estrategia de desarrollo regional. Más bien la experiencia señala que sería bastante extraño encontrar aquí un *set* de indicadores que fueran monitoreados en el ámbito del COTEN.

De esta situación surgen dos aspectos para discutir: a) el rol que pueden desempeñar los indicadores en la ampliación de la capacidad de análisis de la realidad por parte de los actores involucrados; y b) el rol que pueden desempeñar los indicadores en las disputas internas en el ámbito del COTEN, toda vez que ayudan a revisar aspectos de la realidad que pueden colocar en posiciones antagónicas a algunos de los actores.

Es fácil imaginar que la implementación de indicadores precisos y monitoreados de forma permanente en el ámbito del COTEN podría dar como resultado, por ejemplo, un sesgo en la aplicación de recursos, ya sea hacia determinados proyectos como hacia alguno de los segmentos sociales ahí representados. Tomando como ejemplo concreto la iniciativa de producción de biocombustibles en la región, con la utilización de indicadores los participantes del COTEN podrían tener acceso a informaciones precisas sobre qué tipos de agricultores están siendo más o menos beneficiados, y qué resultados están obteniendo desde el punto de vista de generación de empleo, generación de ingresos u otras variables que se decida analizar. Lo que es más probable es que surjan diferencias acerca del mejor destino de los recursos, o pujas en relación con la apropiación de los incentivos entregados, lo que puede generar más de un conflicto entre grupos de actores. Por otro lado, con la implementación de indicadores sería posible identificar fallas en los procesos y corregir la orientación de proyectos y programas, obviamente de forma negociada y con un análisis claro y compartido sobre los intereses y conflictos entre los grupos.

7.2. Indicadores utilizados por la Alianza

Hasta ahora, en el ámbito del COTEN los actores se han mostrado más preocupados por conseguir recursos para la implantación de proyectos que puedan tener un impacto en el desarrollo de la región que por la utilización de indicadores para analizar la gestión de la Alianza. Esto hace que en la percepción de los miembros del Consejo, la implementación de indicadores sea considerado un tema destinado a una fase posterior, en el momento en que los proyectos ya se encuentren en ejecución. Sin embargo, la participación en el ámbito del COTEN demanda el establecimiento de criterios objetivos que permitan verificar cuáles son los actores que están efectivamente comprometidos con el avance del esfuerzo colectivo emprendido en el Consejo.

Por todo esto, en los acuerdos formulados y asumidos por los actores en las reuniones ordinarias del COTEN, han sido dos los instrumentos previstos: a) el control de presencia de los actores en las reuniones y b) la elaboración y validación de actas de las reuniones, en las cuales quedan registrados los acuerdos y las responsabilidades atribuidas a cada uno de los miembros del Consejo.

Si bien el control de presencia de los actores parece, a primera vista, no más que un instrumento burocrático que fuerza a los miembros a participar de las reuniones, se ha constituido como un instrumento que permite la identificación de aquellos sectores y representantes que están efectivamente comprometidos con la puesta en marcha de la estrategia elaborada. Obviamente, se trata de un indicador muy limitado para evaluar la calidad de la participación, pero es un instrumento útil cuando las intensifican las discusiones y deben ser tomadas decisiones estratégicas. Es decir que la participación constante en las reuniones del Consejo sirve para legitimar las posiciones de los actores, y es utilizada como argumento importante en las disputas sobre temas en los cuales el consenso es más difícil de lograr. Un ejemplo de esta situación tuvo lugar en el momento en que era discutido el reglamento interno del COTEN, instrumento jurídico que formaliza este arreglo institucional. En esa discusión, la posición de fuerza de algunos actores estuvo basada en el hecho, reconocido por los demás, de que participaban de forma más regular e intensa de las actividades del Consejo. Efectivamente, aunque de forma subjetiva, la participación constante y el control de la presencia en las reuniones ordinarias acaba por constituirse en una ventaja que los actores aprovechan al momento de enfrentar posiciones divergentes.

Por otro lado, la elaboración, lectura y aprobación de actas de las reuniones ordinarias se muestra como un instrumento adecuado de seguimiento de los acuerdos asumidos entre los actores. De hecho, una vez registrada el acta de la reunión, quedan formalizadas las decisiones tomadas por los participantes. El procedimiento es sencillo: el Secretario Ejecutivo del COTEN elabora el acta de la reunión, que es presentada y discutida en la reunión siguiente por los asistentes. Una vez aprobada, es registrada oficialmente y pasa a constituirse en documento oficial del Consejo.

7.3. Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en los territorios

La utilización de indicadores en los territorios parece estar directamente relacionada con el grado de madurez de las experiencias de planeación participativa para el desarrollo territorial. Por eso, quizá sea demasiado exigente esperar que iniciativas recientes como la del COTEN incorporen desde el comienzo indicadores precisos que sean acompañados de forma sistemática.

Como también se ha dicho, los indicadores pueden ser instrumentos muy interesantes que ayuden a los actores a comprender mejor y de forma más estructurada los cambios por los cuales están pasando los territorios, y también a comprender cómo se comportan los demás actores.

Lo que explicaría el poco uso de indicadores en este tipo de experiencia es, sencillamente, que los incentivos que tienen los actores para incorporarlos a su trabajo cotidiano son demasiado pequeños. Dicho de forma directa, la experiencia anterior de gran parte de los miembros del COTEN en otros consejos municipales, que orientan la participación de los actores a la definición *ex-ante* de lo que se debe hacer con una cantidad limitada de recursos. Cuando tienen que evaluar *ex-post* la utilización de los recursos públicos, lo único que deben verificar es si los recursos fueron utilizados como se había discutido y planificado anteriormente. La evaluación de impacto del uso de recursos públicos no ha formado parte del quehacer de los actores en los consejos existentes hasta ahora.

De esta forma, invertir en capacitación para la utilización de indicadores de impacto y de gestión es una de las prioridades para la región. Ello se relaciona, también, con la necesaria capacitación de los actores en la elaboración, gestión y evaluación de proyectos concretos. Una de las principales carencias en regiones rurales es la baja capacidad de formulación de proyectos que puedan realmente tener un impacto en el desarrollo del territorio.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1. Mecanismos e incentivos para la promoción del desarrollo territorial en el Noroeste de Minas Gerais

El caso analizado en este informe aporta elementos interesantes para una mayor comprensión de los procesos endógenos de promoción del desarrollo en regiones rurales.

El primer elemento que debemos destacar está relacionado con los mecanismos utilizados para la coordinación entre los actores. El COTEN es hoy el principal mecanismo de articulación horizontal de actores de la región del Noroeste de Minas Gerais. Es en el ámbito de este Consejo donde se reúnen diversos segmentos sociales que representan, de forma más o menos legítima, al conjunto de la sociedad.

Un primer análisis sobre el mecanismo de conformación del COTEN indica que necesita ajustes para ampliar su capacidad de representación democrática. Al tratarse de un espacio de poder, es necesario crear formas de participación más avanzadas y transparentes, que impidan la captura del Consejo por parte de algunos de los grupos sociales representados. Se percibe, en el ámbito del Consejo, una lucha permanente entre los actores por ampliar su influencia en las decisiones. Es por eso que, sin reglas claras y consensuadas entre los participantes, las disputas hacia el interior del COTEN podrían comprometer la acción colectiva.

En el caso analizado, la elaboración, seguida de la discusión y posterior registro de un Reglamento Interno que formalizara y estableciera reglas para la actuación del Consejo ha sido una experiencia que merece ser destacada. Para llegar a un consenso sobre el texto de dicho documento, fueron necesarias tres reuniones ordinarias del COTEN, lo que indica también que el proceso de definición de las “reglas del juego” nunca es sencillo y debe ser tomado con calma por los representantes de los segmentos sociales involucrados en el nuevo arreglo institucional que se está conformando.

Por otro lado, el principal incentivo que estimula la participación de los actores en el ámbito del COTEN parece ser la posibilidad futura de poner en marcha proyectos que tengan un impacto positivo en la región. Esta posibilidad futura de obtener donaciones y/o préstamos para implementar proyectos moviliza a los actores y los estimula a invertir tiempo y recursos individuales en un proceso de reflexión y negociación sobre el futuro del territorio. La experiencia acumulada de la Agencia de Desarrollo Integrado y Sostenible del Valle de Urucua es una referencia importante, que contribuye a crear expectativas entre los actores sobre la posibilidad de poner en marcha proyectos y acciones que respondan a las demandas del segmento social al que representan. Todo esto agrega importancia a iniciativas como la del Consejo, para el intercambio de experiencias y la interacción entre los actores territoriales.

8.2. Recomendaciones para mejorar la gestión del territorio

No se busca aquí formular recomendaciones generales sobre la gestión del territorio (lo que sería una empresa mucho más compleja y aventurada), sino más bien brindar recomendaciones concretas sobre la gestión del espacio de articulación de actores en el caso específico del COTEN.

Entendido de esta forma, esta sección apunta inicialmente a dos cuestiones generales: a) la necesidad de avanzar en la definición de las reglas formales de representación de los actores en el ámbito del COTEN; y b) la necesidad de una definición más clara de responsabilidades entre los actores, de manera de lograr compromisos para acciones específicas orientadas al desarrollo de la región.

El primer desafío es consolidar un mecanismo de representación social que garantice la participación amplia de la sociedad en las discusiones, negociaciones y decisiones sobre el futuro del territorio, canalizadas a través del COTEN. El proceso inicial de conformación del Consejo fue fundamentalmente empírico, en un proceso constante de “prueba y error”. Superada esta fase inicial, resulta fundamental establecer claramente mecanismos de participación y representación social, que son la base de la legitimidad para el COTEN.

El segundo desafío es mantener a los actores movilizados alrededor del Consejo y garantizar el flujo permanente y eficaz de informaciones. De hecho, en las últimas reuniones ordinarias del COTEN, uno de los temas señalados con insistencia por los participantes ha sido la necesidad de mejorar la comunicación interna. Las herramientas que estaban siendo utilizadas, en especial la comunicación vía e-mail, fueron consideradas importantes pero no suficientes, ya que no todos los participantes tienen acceso diario a Internet, por lo que se hizo necesario combinar esta vía de comunicación con otras como las cadenas telefónicas, los envíos postales y la radio.

El rol del Secretario Ejecutivo también pasa a ser fundamental para garantizar el buen flujo de la comunicación. De hecho, como lo muestra la experiencia en las otras regiones que están siendo analizadas en el ámbito de este Proyecto de Cooperación Técnica (GCP/RLA/152/IAB – FAO/BID), el rol del “animador” regional es de extrema importancia para el éxito de una iniciativa de articulación territorial de actores. En la región Noroeste de Minas Gerais, la iniciativa de la Emater de aportar un técnico que actúe como Secretario Ejecutivo del COTEN ha significado un aporte importante de recursos (humanos y también financieros, en este caso) para la región. Sin embargo, se hace necesario avanzar en la búsqueda de recursos propios para el mantenimiento de un equipo técnico independiente, que no esté bajo la tutela de ninguna de las organizaciones que componen el Consejo, como una forma de garantizar la independencia en la toma de decisiones ejecutivas.

La elaboración de una base de datos sobre las iniciativas que han sido implementadas en la región es otra forma de facilitar el intercambio entre los actores y de ampliar el conocimiento de la realidad local y regional. Identificar, catalogar y divulgar los proyectos en marcha en la región es siempre una demanda de los actores, y una oportunidad para ampliar su conocimiento mutuo. A su vez, este “catálogo” de iniciativas puede servir para difundir oportunidades e informaciones hacia otras esferas y localidades. La propuesta de creación de una página *web* para la experiencia de desarrollo territorial del Noroeste de Minas Gerais es, en este sentido, sumamente importante.

8.3. Recomendaciones para mejorar la implementación de la estrategia

Una primera recomendación para una mejor implementación de la estrategia de desarrollo regional está relacionada con la capacidad de generar buenos proyectos de intervención, que reflejen la orientación general que se pretende dar al desarrollo de la región y que sirvan de instrumento de negociación para atraer nuevos recursos.

Asimismo, la generación de buenos proyectos de intervención está relacionada a la mejora de las capacidades de los actores para negociar en ámbitos de trabajo colectivo, y también a la capacidad de los asesores técnicos, que deben transformar las ideas en propuestas concretas que generen vínculos con actores externos a los territorios, como bancos y organizaciones de apoyo. Una vez más, es necesario destacar la experiencia de la Agencia de Desarrollo del Valle de Urucuia en este sentido, pues ha logrado recorrer este camino para viabilizar inversiones hacia la región.

La orientación general está dada por la **posibilidad de conciliar las capacidades técnicas de la Agencia para la elaboración de propuestas, con la capacidad de vinculación de actores y negociación de conflictos potenciales en un ambiente efectivamente democrático**, que es la principal fortaleza actual del COTEN.

La combinación de dos experiencias que ya están en marcha en la región puede ser la principal apuesta para mejorar la implantación de la estrategia de desarrollo regional. Es a la vez una muy buena oportunidad para verificar hasta qué punto existe una contradicción entre participación e innovación: por un lado, existe una organización que tiene experiencia y está logrando captar recursos para proyectos importantes en la dinámica regional, pero que está constituida por actores de un mismo sector, con fuertes vínculos entre sí; por otro lado, se presenta un nuevo arreglo de fuerzas sociales, ampliamente representadas y con alto grado de diversidad, pero que hasta la fecha no ha logrado avanzar en la elaboración de propuestas que puedan capturar financiamiento.

8.4. Recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del desarrollo territorial

Una vez más, es necesario resaltar que el seguimiento y la evaluación del desarrollo territorial debe ser una preocupación permanente en la experiencia del COTEN en la región Noroeste de Minas Gerais. Plantear un conjunto de indicadores mínimos que permitan a los actores verificar si sus esfuerzos están efectivamente modificando las condiciones sociales, económicas, ambientales, culturales, políticas de la región es condición fundamental para que los miembros sigan comprometidos con el esfuerzo colectivo materializado en el COTEN.

9. LECCIONES APRENDIDAS EN LA REGIÓN NOROESTE DE MINAS GERAIS

Este ítem del informe busca sintetizar las principales lecciones aprendidas en el caso de la región Noroeste de Minas Gerais, ordenadas en seis aspectos que fueron tratados anteriormente. Lo que se intenta es buscar algunas pistas sobre lo que podría ser implementado en experiencias similares, y fundamentalmente aquellos elementos que no deberían repetirse en otros casos y proyectos.

9.1. Criterios para la definición/delimitación de territorios rurales

- Existe una delimitación subjetiva del territorio dada por los propios actores, fruto de un proceso de construcción social que refleja una fuerte, aunque genérica, identidad común.

- Sin embargo, existen subdivisiones (“*territorios dentro del territorio*”) que se complementan en un conjunto más amplio y tornan más fácil la articulación de actores y la puesta en marcha de proyectos concretos.
- La descoordinación de las políticas y programas de gobierno (a nivel federal y estatal) que inciden en la zona presiona y confunde a los actores, y genera más dificultades para establecer los límites territoriales.
- Por otro lado, aquellos actores con más recursos (materiales y simbólicos) y mayor capacidad de vinculación con otras esferas de gobierno, aprovechan la incertidumbre para capturar recursos de los distintos programas y políticas para objetivos e iniciativas que privilegian a su sector social o productivo.
- Es por eso que se debe garantizar la legitimación socio-técnica de la delimitación territorial, asociando las dimensiones objetivas establecidas por el Estado con las dimensiones subjetivas dadas por las percepciones de los propios sectores sobre los límites reales de su territorio.

9.2. Fórmulas institucionales para la interacción público-privada y para la promoción y gestión del desarrollo territorial

- Los espacios de concertación contribuyen a disminuir la desconfianza y fomentar relaciones de cooperación entre los actores, al colocarlos en contacto sistemático y estructurado.
- Sin embargo, es alrededor de proyectos concretos que la interacción público-privada se desarrolla con más fuerza. El diseño y puesta en marcha de proyectos es una instancia que revela cuál es la disposición real de los actores a cooperar, y que genera dinámicas claras de participación.
- El formato adoptado por el COTEN, con 1/3 de representación de cada segmento (sector público, sector privado y sociedad civil), ha contribuido a disminuir el potencial de conflicto entre actores, en especial porque intenta superar el clásico sesgo que asocia el desarrollo territorial rural a las actividades agropecuarias.
- La formalización del Consejo, a través de la elaboración, discusión y aprobación de un “Reglamento Interno”, fue un proceso que llevó a los actores a discutir de forma abierta y transparente las “reglas del juego” para la mutua convivencia. Este documento orientador permite, además, el establecimiento del Consejo como organismo legalmente constituido.

9.3. Instrumentos utilizados para promover el desarrollo territorial rural

- La propuesta de un Fondo de Desarrollo Regional concursable para financiar proyectos parece constituirse en un interesante instrumento para promover el desarrollo territorial rural, ya que permitiría la financiación de proyectos regionales innovadores.
- A pesar de que los proyectos son los principales instrumentos para la promoción del desarrollo rural en la región, los actores necesitan más capacitación para la formulación de proyectos consistentes. Es necesario prever acciones de capacitación permanente para superar esta limitación.
- El intercambio de experiencias, con visitas a iniciativas similares, en la propia zona y/o en otras regiones, ha sido una actividad que estimula a los actores a invertir esfuerzos en nuevas acciones. El intercambio de experiencias permite establecer cierto tipo de “benchmarking”, un conjunto de referencias que pueden ser utilizadas por los actores al momento de planificar sus acciones.

9.4. Articulación de distintos programas públicos y privados, mecanismos e incentivos para la coordinación horizontal

- Sin lugar a dudas, la articulación de programas públicos y privados en un enfoque territorial sigue siendo uno de los principales desafíos a cualquier iniciativa de este tipo.

- En este sentido, la experiencia de la región Noroeste de Minas Gerais muestra un avance en la coordinación de programas y proyectos ejecutados en la región. De forma constante, en el ámbito del COTEN, los actores fueron identificando complementariedades y alineando incentivos alrededor de proyectos concretos para la región.
- La participación en el COTEN estimula procesos de aprendizaje por interacción que acaban por alterar comportamientos en los actores. La práctica constante de analizar la realidad y las acciones de otros lleva a la identificación de oportunidades de cooperación, bajo la lógica de que la acción común permite lograr mejores resultados que las acciones aisladas de los actores. Así, el COTEN sirve como espacio de encuentro y disputa sobre el futuro de la región, pero principalmente como ámbito de aprendizaje organizacional. Por eso, es importante garantizar que las instancias colegiadas como el COTEN promuevan y faciliten la interacción entre los actores alrededor de una dinámica permanente de análisis de la realidad, y de una intervención estructurada y pactada entre los propios participantes.
- Para que esta interacción resulte fructífera, es importante tener en cuenta dos factores:
 - a) el rol que cumplen los animadores de los procesos de articulación de los actores;
 - b) el rol que cumplen los proyectos que se disponen estos actores a realizar. Sobre el primer punto, la experiencia en la región muestra que la animación del espacio de concertación y planificación depende fuertemente de la acción de un conjunto muy reducido de actores. Aunque estos animadores logren involucrar a los demás actores y conectar nudos de la red que se ha conformado, existe el riesgo permanente de que los cambios en ese pequeño grupo de actores-animadores afecten todo el proceso de acción colectiva. Por otro lado, cuando se van concretando acciones alrededor de proyectos específicos, los actores se comprometen de forma más intensa con todo el proceso, porque una vez que han invertido recursos y esfuerzos en acciones concretas, tienen más incentivos para seguir cooperando.

9.5. Articulación vertical: mecanismos e incentivos para vincular distintos niveles territoriales

- La identificación de un territorio como el del Noroeste de Minas Gerais, y la legitimación de organismos participativos como el COTEN como instancias de articulación y representación de los actores regionales, son elementos que también impulsan mejores formas de articulación vertical entre diferentes niveles gubernamentales.
- La estrategia de desarrollo regional se ha mostrado como un gran elemento para lograr estos vínculos. A través de una instancia participativa de los actores regionales como el COTEN, las diferentes instancias gubernamentales podrían mejorar la localización de incentivos y encontrar nuevas posibilidades de inyectar recursos para el desarrollo territorial.
- Esto demanda, como ya se ha dicho en este informe, la creación y consolidación de un sistema de seguimiento y evaluación que permita a los actores tener información fluida acerca de los avances en la implementación de la estrategia, y que también sirva para reorientar acciones estratégicas.
- Para ello, es necesario invertir en la ampliación de las capacidades para formular, ejecutar, gestionar y evaluar proyectos productivos y sociales, lo que les permitiría a los actores concretar y analizar acciones de cooperación mutua.
- La articulación del COTEN con las universidades y facultades de la región es, en este sentido, muy importante.
- Por último, para ampliar la capacidad de articulación vertical es necesaria una intensa labor de difusión de las actividades del COTEN, en especial aquellas iniciativas que involucran a secretarías estatales y organismos gubernamentales y privados, de manera que actores ubica-

dos en otros niveles gubernamentales identifiquen en la articulación regional una oportunidad para direccionar recursos y financiamiento.

10. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVAY, Ricardo** (2003) – Conselhos além dos limites. *In: O Futuro das Regiões Rurais* – Ed. UFRGS, Porto Alegre. Disponible en <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>.
- ABRAMOVAY, Ricardo** (2006) – **Para una teoría de los estudios territoriales** – A ser publicado en un libro compilado por Mabel Manzanal. Disponible en <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>.
- BEDUSCHI FILHO, L.C. e ABRAMOVAY, R.** (2004) – Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. *In: Revista Nova Economia 14 (3)* setembro-dezembro de 2004, pp.1-36. Belo Horizonte.
- BEDUSCHI FILHO, L.C.** (2006) – **Os desafios da pesquisa empírica em territórios rurais: atores, interesses e habilidades sociais.** Presentado en el Seminario Internacional Territorios Rurales en Movimiento. Rimisp/IRDC. Santiago de Chile, 23 a 26 de abril de 2006.
- CARON, Patrick** (2005) – Critérios para a delimitação de territórios. Presentación realizada en el Seminario “Desafíos y Perspectivas del Desarrollo Regional en América Latina”. FAO, Santiago de Chile, noviembre de 2005.
- EMATER** (2004.) **Projeto inovar: Sistema de planejamento participativo e gestão social, desenvolvimento local sustentável.** Brasil, Belo Horizonte; MG, Emater/MG. Vol. 1.
- EMATER** (2005) – **Aliança Regional para o Desenvolvimento do Noroeste de Minas Gerais.** Relatório Final. Belo Horizonte, abril de 2005.
- GUIVANT, Julia** (1998) – Conflitos e negociações nas políticas de controle ambiental. **Ambiente & Sociedade**, V.1, N° 2, pp. 101-123.
- HIRSCHMAN, Albert O.** (1984) - **Getting Ahead Collectively. Grassroots Experiences in Latin America.** Pergamon Press Inc., New York.
- MEYER-STAMER, Jorge** (2004) – **Governance and territorial development: policy, politics and polity in local economic development.** *Working paper* en colaboración, 07/2004. Disponible en <http://www.mesopartner.org>.
- OLIVEIRA MELLO, Antonio de** (2002) – **As Minas Reveladas – Paracatu no tempo.** Paracatu, Ed. da Prefeitura do Município de Paracatu, 2002. 2^{da} edición.
- VEIGA, José Eli** (1999) – A face territorial do desenvolvimento. **Anais do 27º Encontro Nacional de Economia**, Campinas, 12 a 15 de diciembre de 1999, volumen II, pp. 1301-1318.

DESARROLLO TERRITORIAL RURAL EN LA REGIÓN CENTRO SUR/VALLE DEL SALGADO - CEARÁ - BRASIL³²

ANTECEDENTES

La región Centro Sur/Vale do Salgado, en el estado de Ceará, Brasil, vive una interesante experiencia de articulación regional de actores alrededor de la puesta en marcha de proyectos que conforman un Plan de Desarrollo Regional.

Agrupados en un Consejo de Desarrollo Regional, cuya conformación fue promovida por el gobierno estatal a través de la Secretaría de Desarrollo Local y Regional, distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados buscan nuevas formas de cooperación y establecen vínculos que previamente no existían entre ellos. Por otro lado, la constante experimentación de nuevas formas de cooperar ha influenciado también al aparato estatal, que a través de sus secretarías ha dado un gran impulso al Consejo de Desarrollo Regional, y ha encontrado nuevos incentivos para articular mejor sus acciones y promover nuevas iniciativas para el desarrollo de la región.

Este trabajo presenta los caminos, desafíos y tendencias del proceso de desarrollo regional, así como los principales instrumentos y herramientas utilizados por los actores para lograr mejores resultados en su trabajo.

³² Este capítulo fue desarrollado por Luiz Carlos Beduschi Filho. Profesor e investigador de la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades de la Universidad de San Pablo, Brasil. Consultor del componente Desarrollo Territorial Rural Proyecto de cooperación técnica entre la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y la División de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo. El autor agradece los comentarios de los colegas de FAO y BID, en especial de Rodolfo Oliveira, Alejandra Palma, Fernando Soto Baquero y César Falconi.

CONTENIDOS

1.	INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO	93
1.1.	Elementos de contexto del estudio de caso	93
1.2.	Características generales del territorio: económicas, sociales, ambientales, culturales, político-institucionales	94
2.	CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO	98
2.1.	Histórico de la constitución del territorio	98
2.2.	Criterios operacionales utilizados para la identificación/delimitación del territorio	98
2.3.	La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación	100
3.	ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO: RACIONALIDAD, INTERESES, COMPORTAMIENTOS Y RESPUESTAS A INCENTIVOS	100
3.1.	Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas regionales promotoras del desarrollo	100
3.2.	Actores sociales no involucrados	105
4.	ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES	106
4.1.	Elementos de contexto regional para la comprensión del proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales	106
4.2.	Mecanismos de representación social en la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?	106
4.3.	Análisis de la estructura operacional propuesta para la Alianza	108
4.4.	Análisis de la funcionalidad de la estructura operacional propuesta para la Alianza	109
4.5.	Análisis de los mecanismos de coordinación	109

5.	ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL	110
5.1.	Elementos para la comprensión del proceso de elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional	110
5.2.	Análisis de contenido de la Estrategia	111
5.3.	Análisis de la inserción de la Estrategia en la realidad regional: vínculos y articulaciones	111
6.	ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA	112
6.1.	Vinculación de actores alrededor de proyectos innovadores: ¿qué hay de nuevo en el territorio?	112
6.2.	Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial	113
7.	ANÁLISIS DE IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL: PROPUESTAS DE INDICADORES	114
7.1.	Indicadores propuestos en las estrategias	114
7.2.	Indicadores utilizados por la Alianza	115
7.3.	Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en los territorios	115
8.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	115
8.1.	Mecanismos e incentivos para la promoción del desarrollo territorial en la región Centro Sur/Valle de Salgado	115
8.2.	Recomendaciones para mejorar la gestión del territorio	116
8.3.	Recomendaciones para mejorar la implementación de la estrategia	116
8.4.	Recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del desarrollo territorial	117
9.	LECCIONES APRENDIDAS DEL CASO	117
9.1.	Criterios para la definición/delimitación de territorios rurales	117
9.2.	Fórmulas institucionales para la interacción público-privada y para la promoción y gestión del desarrollo territorial	118
9.3.	Instrumentos utilizados para promover el desarrollo territorial rural	118
9.4.	Articulación de distintos programas públicos y privados, mecanismos e incentivos para la coordinación horizontal	118
9.5.	Articulación vertical: mecanismos e incentivos para vincular distintos niveles territoriales	119
	BIBLIOGRAFÍA	119

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO

1.1. Elementos de contexto del estudio de caso

El principal elemento a considerar aquí es la existencia, en el estado de Ceará, de una política explícita de desarrollo local y regional. De hecho, entre los estados brasileños, Ceará se destaca por tener una orientación clara hacia el fortalecimiento de espacios geográficos y la disminución de desigualdades espaciales. Esta política está basada en una constatación alarmante: casi un tercio de la población del estado se concentra en la zona metropolitana de Fortaleza, capital estatal localizada en el litoral. Esta concentración, originada por la falta de expectativas de inserción económica y social en el interior del estado, trae graves problemas sociales, ambientales y económicos.

La percepción de que el flujo continuo de población hacia esta zona es insostenible a mediano plazo hizo que el gobierno estatal adoptara una decidida orientación de “interiorizar el desarrollo”.

Ello también a la luz de varios estudios que señalaban que los cambios significativos ocurridos en ese estado, que habían generado mejores indicadores económicos, aún no habían llegado a alcanzar su pleno potencial. Es decir que las profundas transformaciones en la gestión pública promovidas durante las últimas dos décadas no habían logrado aún traducirse en la desconcentración del desarrollo en el estado.

El estudio más emblemático es, sin duda, el realizado por Judith Tendler (1998), que lleva el sugestivo título de *Good Governance in the Tropics*. La autora analiza cómo un conjunto de reformas modernizadoras cambian los incentivos para la actuación de la tecnocracia pública y contribuye a la creación de un ambiente propicio para la inversión privada en el estado de Ceará. Adicionalmente, el establecimiento de una Secretaría de Desarrollo Local y Regional (SDLR) agregó institucionalidad a esta orientación gubernamental. Creada para fomentar el desarrollo de las áreas al interior del estado, la SDLR maneja un conjunto de programas y proyectos que serán presentados a lo largo de este trabajo. Esta oficina busca articular también las acciones de distintas secretarías sectoriales, para generar más eficiencia en el gasto público y mayor eficacia de las políticas y programas.

Como puede verse en el sitio *web* de la SDLR, la misión de esta Secretaría es: “*Promover el equilibrio espacial, económico y social, buscando de forma integrada el desarrollo sustentable local y regional en el estado de Ceará*”³³. La preocupación por reducir las desigualdades interregionales a través de la promoción de procesos de desarrollo local es el eje fundamental de la labor de esta Secretaría.

Además, la política de desarrollo local y regional en Ceará parte de dos supuestos fundamentales:

- a) *El primero está relacionado con la reestructuración espacial, es decir la idea-fuerza de que el fortalecimiento del sector urbano en el interior del estado generará economías de aglomeración y oferta de servicios no agrícolas, necesarias para absorber la población excedente en el sector rural, y apoyar el desarrollo productivo (Bar El, 2002) Se trata de una estrategia planeada de desconcentración de la inversión pública hacia centros urbanos intermedios, como base de una nueva estructura socioeconómica de carácter regional (Governo do Estado do Ceará, 2004).*
- b) *El segundo presupuesto tiene que ver con la estrategia de desarrollo local propiamente dicha, es decir con el fortalecimiento de los gobiernos locales y el apoyo al desarrollo productivo endógeno de las regiones. Se trata de una estrategia planeada de capacitación y promoción de nuevas relaciones e institucionalidades compartidas entre el Estado y la sociedad, como base para un nuevo modelo de gestión de la estructura socioeconómica regional emergente.*

³³ Promocionar el equilibrio espacial, económico y social, buscando de forma integrada el desarrollo sostenible local y regional del Estado de Ceará.

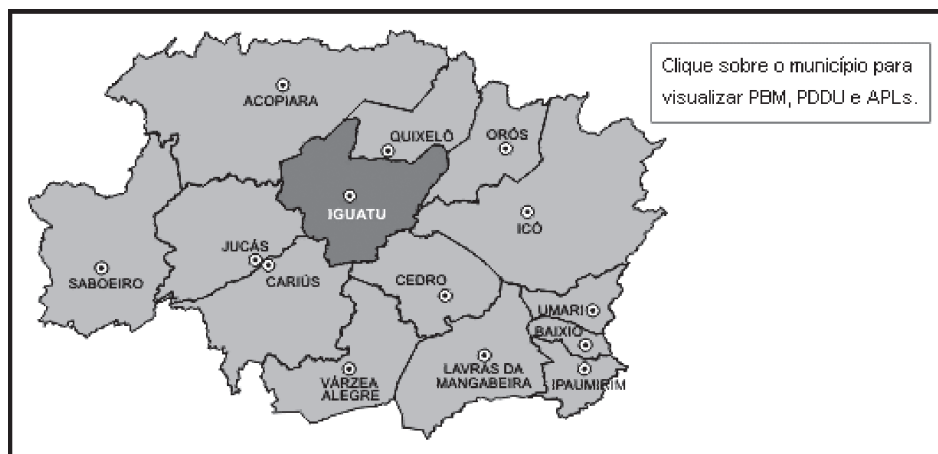
1.2. Características generales del territorio: económicas, sociales, ambientales, culturales, político-institucionales³⁴

Los orígenes

En Ceará, en el año 1823 existían 18 municipalidades, entre las cuales se encontraba Icó, uno de los primeros pueblos formados como resultado de la expansión de la actividad ganadera. De las municipalidades que actualmente conforman la región, Lavras da Mangabeira tuvo importancia durante un breve ciclo de explotación de oro en la región. Por otra parte, Jucás dio origen, dadas sus particularidades geográficas, a un aglomerado urbano que se desarrolló de forma duradera a lo largo del tiempo. Estos tres municipios dieron origen a las demás comunas que actualmente conforman la región, a través de un proceso más reciente de subdivisiones y conformación de gobiernos locales. Iguatu y Orós tuvieron su origen en Icó; de Iguatu derivaron Acopiara y Quixelô. De Lavras da Mangabeira surgieron Várzea Alegre, Umari, Cedro, Ipaumirim y Baixio; de Jucás, nacieron Saboeiro y Cariús. Estos 14 municipios constituyen actualmente la región Centro Sur/Vale do Salgado.

Lo que es interesante destacar aquí es que este proceso de subdivisión, aunque haya conformado un conjunto de 14 municipios con autonomía y vida política propias, tienen su origen en apenas tres municipios, lo que contribuyó, como se verá más adelante, a la conformación de una fuerte identidad territorial.

FIGURA 1
MAPA DE LA REGIÓN CENTRO SUR/VALE DO SALGADO



Fuente: Página web de la Secretaría de Desarrollo Local y Regional de Ceará, <http://www.sdlr.ce.gov.br>.

Aspectos ambientales

Potencial hídrico

La región se caracteriza por un alto potencial hídrico, con la represa de Orós (1,94 mil millones de m³) y la de Trussu (260 millones de m³) como sus dos mayores exponentes. Según el Plan

³⁴ Las informaciones volcadas en este ítem fueron mayormente obtenidas del informe presentado a la FAORLC por la Secretaría de Desarrollo Local y Regional de Ceará (SDLR) en marzo de 2005.

Estatal de Recursos Hídricos de Ceará (PERH-CE, 1991), la región forma parte de las cuencas hidrográficas de los ríos Salgado y Jaguaribe (dividido en Alto y Bajo Jaguaribe), tiene 11 represas públicas (seis de ellas consideradas de mediano y gran porte, con una capacidad de reserva de agua de 2,4 millones de m³ y un caudal de 458 millones de m³/año). Está prevista la construcción, en la región, de otras cuatro represas que aumentarán en 324 millones de m³ la capacidad de acumulación de agua y ampliarán la disponibilidad hídrica en 28 millones de m³/año.

Características del terreno

La mayor parte del territorio presenta planicies y elevaciones suaves, características de lo que se llama la “*Depressão Sertaneja*”. Las altitudes están entre los 200 y los 700 metros por encima del nivel del mar.

La sede del municipio de Icó está a 154 metros por encima del nivel del mar, mientras que la sede del municipio de Acopiara está a 317 metros por encima del nivel del mar.

Vegetación

La vegetación que predomina en la región es llamada “Caatinga Arbustiva Densa”. En los municipios de Icó, Lavras da Mangabeira, Orós y Saboeiro se encuentra también “Caatinga Arbustiva Abierta”, así como en los municipios de Acopiara, Jucás y Saboeiro. En los municipios de Baixio, Ipaumirim e Umari existe también la “Caatinga Arbórea”.

Temperatura

La temperatura media de la región es de 25,6 °C, con las medias máximas y mínimas respectivamente en los meses de noviembre (35,2 °C) y julio (20,2 °C).

Luz solar

La región recibe alrededor de 2.900 horas de luz solar por año, con luminosidad alrededor de ocho horas al día.

Aspectos demográficos

En el año 2000, de acuerdo con el Censo Demográfico Nacional, la población total de la región era de 405 mil habitantes, lo que corresponde a 5,5% de la población total de residentes en Ceará. La región presentaba una densidad poblacional de alrededor de 31,4 habitantes/km², mientras que el promedio del estado de Ceará es de 51 habitantes/km². Si se toman en cuenta las definiciones de ruralidad de la OECD, se podría afirmar que se trata de una región fundamentalmente rural. Incluso cuando se ajustan los criterios a la realidad de América Latina, como lo hace Veiga (2002; 2005), se constata que este territorio no puede ser considerado en ningún caso como zona urbana. De hecho, existe una dispersión poblacional acentuada, lo que hace que la problemática de los caminos y la comunicación entre municipios y comunidades sea uno de los principales factores para el crecimiento de la región.

Según la SCLR (2004), se observa un proceso de envejecimiento de la población de la región, que se explica por la migración del sector más joven de la población hacia la capital del estado.

La tasa de analfabetismo funcional (porcentaje de personas de más de diez años que no tienen más de un año de estudio formal) es de 24% en la región.

Infraestructura regional

Accesibilidad

Las principales vías que conectan la región son carreteras federales –BR-116 y BR-230– y estatales –CE-060, CE-153, CE-184, CE-282, CE-284, CE-371, CE-375 y CE-481–, que conforman una red que tiene en Iguatu su núcleo central. Las conexiones entre las sedes de los municipios son complementadas por caminos alternativos mantenidos por las propias municipalidades.

Hay un sistema ferroviario que conecta las sedes de los municipios de Acopiara, Baixio, Cedro, Iguatu y Lavras da Mangabeira a la región metropolitana de Fortaleza. En Iguatu hay un aeropuerto que recibe aviones de pequeño porte, además de realizar entregas de correos y agencias bancarias.

Energía

La región está bien dotada de energía. Inversiones recientes garantizan la disponibilidad de energía al menos por diez años. Las sedes de los 14 municipios están dotadas de energía eléctrica suministrada de forma constante. Más allá de las sedes de los municipios, hay algunas localidades que aún no tienen disponibilidad garantizada de energía eléctrica.

Abastecimiento de agua

De los domicilios permanentes en las sedes municipales de la región, el 70% está conectado a la red pública de distribución de agua. Sin embargo, fuera de los límites de las sedes municipales, el acceso al agua aún es problemático. El principal instrumento que se está utilizando para enfrentar este problema es un proyecto, que cuenta con el apoyo del Banco Mundial, que instala servicios de captación de agua subterránea en comunidades rurales. El Proyecto San José obtuvo interesantes resultados en comunidades rurales aisladas, al brindar acceso a una fuente renovable de agua en forma directa.

Aspectos económicos

La región Centro-Sur/Vale do Salgado tiene vocación claramente agrícola, con 48,24% de de la población total ocupada en este sector productivo. La vinculación entre producción y población es un punto fundamental para incrementar el desarrollo regional. Según una investigación del IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, 1990-2001) sobre la producción agrícola municipal, la región se ha fortalecido como productora de frutas tropicales como mango, banana y naranja. La participación del sector primario en la composición del Producto Interno Bruto Regional (PIB regional) es de 15,39%.

El sector industrial participa con 7,42% del PIB regional, y ofrece ocupación para 11,86% de la población total (PEA total regional). Iguatu concentra más de 42% del PIB industrial de la región, como resultado de la implantación de proyectos financiados por el Fondo de Desarrollo Industrial de Ceará. Aunque la actividad industrial sea débil, con poca capacidad de creación de economías de aglomeración, los actores regionales identifican una tendencia al fortalecimiento del sector industrial en la región. De alguna manera apuestan a esta tendencia, tradicionalmente identificada con la modernidad.

El sector terciario, de servicios y comercio, se caracteriza fundamentalmente por empresas que comercializan alimentos y por las empresas públicas, en especial municipales, que tienen gran participación en la composición PIB regional: constituye el 77,20% del total del PIB de la región, y es responsable por el 39,34% de los empleos generados.

Para continuar con el análisis del PIB, la región pasó, a precios ajustados, de R\$ 463,7 millones en 1996, a R\$ 580,6 millones en 1998, lo que implicó una mayor participación de estos municipios en el PIB del estado de Ceará, con un porcentaje que pasó del 2,96% al 3,08%, como se puede observar en la Tabla 1.

TABLA 1
DISTRIBUCIÓN DEL PIB DE LA REGIÓN CENTRO-SUR 1998-2002

Municipio	1998	2002
Acopiara	70.462	86.929
Baixio	9.759	9.721
Cariús	18.786	27.235
Cedro	29.873	41.739
Icó	67.569	101.786
Iguatu	168.508	240.702
Ipaumirim	21.031	20.673
Jucás	28.433	35.655
Lavras da Mangabeira	34.874	51.337
Orós	36.843	42.108
Quixelô	23.222	32.742
Saboeiro	18.825	24.478
Umari	11.561	11.855
Várzea Alegre	40.844	59.067
Región Centro-Sur	580.590	786.027
Estado de Ceará	15.641.983	24.354.000
Región/Ceará	2,96	3,23

Fuente: IPLANCE (2003).

La evolución del PIB de la región Centro-Sur/Vale do Salgado tuvo como contrapartida un aumento del producto interno bruto per cápita (Tabla 2), indicador que mide la riqueza media por habitante.

TABLA 2
DISTRIBUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA 1998-2002

Municipio	PIB PER CÁPITA (R\$)		
	1998	2000	2002
Acopiara	1.510	1.526	1.862
Baixio	1.556	1.397	1.679
Cariús	1.077	1.216	1.462
Cedro	1.273	1.431	1.718
Iço	1.177	1.344	1.617

Continuación Tabla 2

Iguatu	2.125	2.365	2.744
Ipaumirim	1.950	1.491	1.783
Jucás	1.383	1.307	1.553
Lavras da Mangabeira	1.383	1.355	1.640
Orós	1.750	1.593	1.912
Quixelô	1.568	1.724	2.102
Saboeiro	1.568	1.239	1.494
Umari	1.549	1.313	1.616
Várzea Alegre	1.217	1.400	1.660
Región Centro-Sur	1.506	1.479	1.774
Estado de Ceará	2.602	2.794	3.182

Fuente: IPLANCE (2003).

2. CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO

2.1. Histórico de la constitución del territorio

Como se ha dicho, la región Centro Sur/Vale do Salgado en el estado de Ceará tiene su origen en tres municipios que se conformaron a finales del siglo XIX. De estos municipios surgieron todas las comunas que actualmente conforman la región, que suman un total de 14. Este proceso histórico condiciona lazos de parentesco y otras relaciones sociales que facilitan el reconocimiento y fortalecimiento de una identidad territorial común, reflejada en determinadas formas de comportamiento en toda la zona.

Hay que destacar, sin embargo, que actualmente el municipio que ejerce mayor influencia económica y política en la zona (Iguatu) se originó como parte del municipio de Icó. Las grandes extensiones territoriales de estos municipios originales, y la baja densidad poblacional, hicieron que se desarrollaran impulsos de emancipación político-institucional, que se intensificaron después del año 1988 con la promulgación de la Constitución Nacional, que entregaba mayores recursos y responsabilidades a los municipios, reflejo de una voluntad política clara de descentralización, característica del período.

De esta forma, la región Centro Sur/Vale do Salgado tiene sus límites territoriales definidos actualmente por un conjunto de 14 municipios, que fueron anteriormente apenas tres comunas originarias.

Sin embargo, cabe destacar que el proceso reciente de conformación del territorio como Región Centro Sur/Vale do Salgado no fue nada sencillo, como se verá en el próximo apartado.

2.2. Criterios operacionales utilizados para la identificación/delimitación del territorio

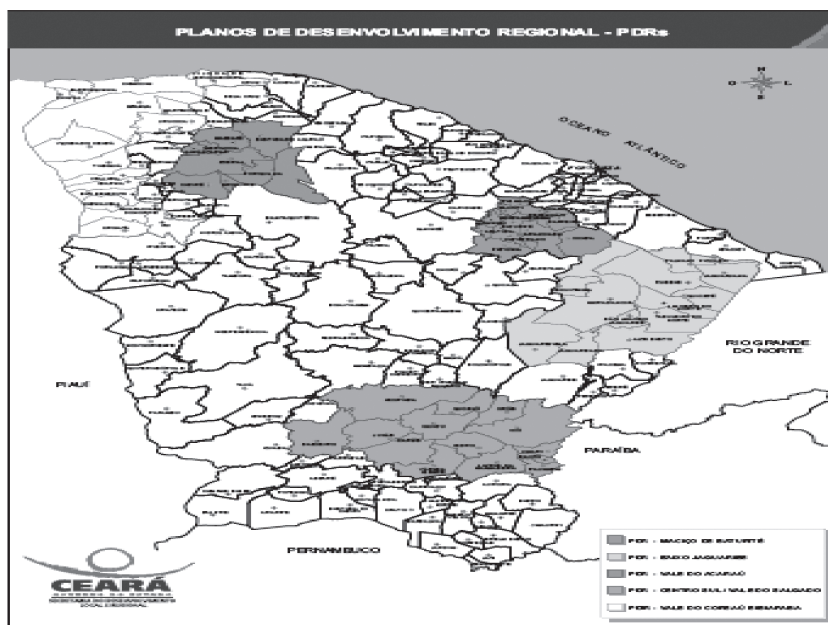
La delimitación de la región Centro Sur/Vale do Salgado se dio en el marco de una acción del gobierno del estado de Ceará, que buscaba nuevas configuraciones espaciales para la intervención pública. Hay que destacar que, a diferencia de otros casos, la iniciativa gubernamental fue llevada a cabo de acuerdo con criterios objetivos, definidos a partir de un amplio estudio de economía regional³⁵ que intenta realizar una caracterización y jerarquización de los municipios del Estado, definiendo una escala con cuatro niveles:

³⁵ Se utilizó el Modelo Gravitacional de Newton, que utiliza el PIB para verificar la concentración económica. En Ceará, se ha verificado que la actividad económica se concentra en pocos polos de atracción, lo que dio origen a la estratificación de los municipios en una escala de cuatro niveles (ver Bar El, 2005).

- Fortaleza y Región Metropolitana (Centro Primaz);
- Centros secundarios: municipios fuertes económica y socialmente, ligados entre sí y ligados a las ciudades menores de la misma región;
- Centros regionales: municipios menores, que deben ejercer en su región el rol de centro de soporte para el desarrollo regional;
- Municipios de pequeño porte: centros locales, influenciados por los centros secundarios regionales.

De esta forma, la región Centro Sur/Vale do Salgado tiene un centro secundario (Iguatu), un centro regional (Icó) y otros 12 municipios de pequeño porte. Una delimitación propuesta en un comienzo excluía a tres municipios relacionados al Valle del río Salgado (Baixio, Umarí, Upaumirim). Cuando el estado de Ceará propuso la delimitación espacial de la región, bajo su política de desarrollo territorial, esta división fue concebida sólo como Región Centro Sur. Sin embargo, la percepción y las opiniones de los habitantes y representantes políticos de los tres municipios excluidos se hicieron escuchar durante el proceso de delimitación, por lo que estos municipios fueron posteriormente incluidos en la región³⁶.

FIGURA 2
PLANES DE DESARROLLO REGIONAL EN EL ESTADO DE CEARÁ



Esta discusión sobre la delimitación regional es un buen ejemplo de cómo empalmar la dimensión técnica, basada en criterios objetivos, y la dimensión cultural, basada en características históricas, políticas y culturales, al momento de definir los límites de un determinado territorio. Por un lado, la dimensión técnica tiene la legitimidad que le otorga el aparato científico que la sostiene; por otro lado, la dimensión cultural, dada por un claro sentimiento de pertenencia a la zona por parte de los actores, logra legitimidad y convence a los tomadores de decisiones en el nivel estatal de la importancia de integrar a estos municipios a la región.

³⁶ De allí la denominación compuesta: Región Centro Sur/Vale do Salgado.

Esto fue posible por dos motivos principales. Por un lado, la articulación de los representantes de estos municipios, que lograron el apoyo de los otros alcaldes y liderazgos municipales vecinos. Por otro lado, el equipo técnico que estaba conduciendo el proceso de planificación regional, al utilizar métodos y herramientas participativas, no podía dejar de tomar en cuenta este tipo de demanda.

Obviamente, el esfuerzo que hicieron estos municipios se explica también por el interés y las posibilidades que abre la inserción en una red más grande de municipios que reciben, por parte del gobierno del estado, una política de apoyo diferenciada. Quedar afuera del proceso significaría quedar aislados y lejos de los incentivos que entregaría el gobierno estatal. De este modo, se puede afirmar que existe un conjunto de circunstancias que provocan la redefinición de los límites territoriales de esta región, que fueron efectivamente tomadas en cuenta en los ejercicios de delimitación realizados en otras zonas del Estado, según entrevistas con los técnicos de la SDLR.

2.3. La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación

Los orígenes de la construcción de la alianza en la región se remontan al año 2002, cuando se inició el proceso de análisis y planificación del desarrollo regional. Entre las estrategias de la SDLR estaba incluida, con un énfasis importante, la creación y consolidación de Consejos de Desarrollo Regional. Estos consejos fueron conformados a través de un proceso intenso de análisis e identificación de actores locales, que debía derivar en un Plan de Desarrollo Regional consensuado entre los participantes.

Cuando esta región pasó a formar parte del Proyecto de Desarrollo Regional (PDR) impulsado por la FAO RLC, el Plan de Desarrollo Regional ya estaba listo, el Consejo de Desarrollo Regional (CDR) ya había sido conformado, y había sido consolidada una plataforma de apoyo, que reunía a un grupo importante de actores locales.

La intensa participación del gobierno del Estado en todo el proceso, con la inversión de recursos para la movilización de los actores y para contratar estudios técnicos y asesorías especializadas en la conducción de las actividades de planificación, garantizó que el Plan fuera elaborado y rápidamente aprobado por los participantes.

Sin embargo, cuando a mediados de 2004 se invitó al gobierno de Ceará a indicar una región para participar del Proyecto de Desarrollo Regional coordinado por FAO RLC, se llegó a la conclusión de que debería tomarse la región Centro Sur/Vale do Salgado, para revisar el proceso de concertación de actores y el mismo Plan de Desarrollo Regional, a la luz de una participación ampliada de la sociedad civil. De hecho, la percepción de los dirigentes de la SDLR en ese momento, confirmada después por los estudios conducidos por el equipo del Proyecto, era que la participación de la sociedad civil durante el proceso anterior había sido muy escasa, lo que ameritaba un nuevo intento de movilización y coordinación.

De esta forma, con el apoyo de FAO RLC, se inició un intenso proceso de identificación de actores, una revisión del Plan de Desarrollo Regional y se elaboró una propuesta para una nueva configuración del Consejo de Desarrollo Regional.

3. ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO: RACIONALIDAD, INTERESES, COMPORTAMIENTOS Y RESPUESTAS A INCENTIVOS

3.1. Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas regionales promotoras del desarrollo

Inicialmente, los principales actores sociales involucrados en la alianza regional, consolidada en el Consejo de Desarrollo Regional, fueron aquellos más directamente relacionados a las administraciones públicas municipales.

Además de los alcaldes, también participaron de forma intensa del proceso inicial los funcionarios públicos de distintas secretarías estatales y/o agencias públicas que actúan en la región (SEBRAE, SESC, SENAR, EMATERCE).

La sociedad civil organizada, entidades de representación laboral, sindicatos rurales patronales y de trabajadores rurales, entre otros, fueron invitados a participar y lograron insertarse en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Regional. Sin embargo, al comenzar la discusión sobre el Plan, los tecnicismos con los que trabajaba la SDLR parecen haber provocado una participación menor de la que se esperaba.

En este contexto, la oportunidad de profundizar el trabajo de planeación en la región Centro Sur/Vale do Salgado con el apoyo de una organización internacional, fue tomada bastante en serio por los actores locales.

A partir de esto, comenzó un intenso proceso de movilización, que resultó en:

- (i) La formación del Grupo de Parceiros (*Partners*) Regionales, con una participación de alrededor de 230 personas, representantes de algún tipo de organización, pública o privada, comunitaria, local, municipal, regional, estatal y también nacional, que son la base que sostiene políticamente el Consejo de Desarrollo Regional. El grupo es abierto a la participación de cualquier persona que esté dispuesta a discutir los caminos de desarrollo de la región, funcionando como una especie de local de encuentro. El grupo, así como el Consejo, convoca a diversos sectores como comerciantes, agricultores, empresarios, funcionarios públicos municipales, representantes de ONGs, entre otros³⁷.
- (i) Se procedió a la formalización del Consejo de Desarrollo Regional, que cuenta con una estructura de coordinación: 1 Presidente, 1 Coordinador Político, 1 Coordinador Ejecutivo, 5 Coordinadores de Cámaras Temáticas (Agricultura y Pecuaria; Comercio, Industria y Servicios; Educación, Salud y Servicios Sociales; Infraestructura y Medio Ambiente; Turismo y Cultura).

En la composición del grupo de coordinación del Consejo se buscó garantizar la participación de diversos segmentos sociales, que reflejen y representen los principales actores sociales involucrados en el desarrollo regional. A continuación se describe de forma más detenida a los principales actores sociales comprometidos con la alianza regional para la promoción del desarrollo, involucrados en el Consejo de Desarrollo Regional.

- (i) **Instituto Elo Amigo.** Organización no gubernamental originada a partir de un proyecto apoyado por la Fundación W.K. Kellogs en distintas regiones de Brasil. El proyecto Alianza con el Joven actuó en la región Centro Sur/Vale do Salgado en cinco municipios (Iguatu, Orós, Quixelô, Jucás, Acopiara), dando origen a esta ONG. Actualmente, desarrollan interesantes proyectos en el área de promoción de la juventud, agroecología, alternativas productivas, inclusión digital y formación de liderazgo³⁸. El actual presidente del Consejo de Desarrollo Regional, en su segundo mandato, es el director ejecutivo de esta ONG, lo que denota la capacidad de inserción de la sociedad civil en el proceso de construcción del desarrollo regional. Para la ONG, participar de forma activa en el espacio de articulación de actores representa

³⁷ El surgimiento de este grupo de apoyo, que suma un conjunto ampliamente variado de actores, está inspirado en una iniciativa que marcó la historia reciente de Ceará. El Pacto de Concertación entre Estado y sociedad civil, iniciativa impulsada por empresarios que pretendían influenciar el diseño de políticas públicas, sigue siendo una importante referencia para la articulación entre Estado y sociedad en la región. Fueron creados, al interior del Pacto de Concertación, Mesas Regionales (una de ellas la de la región Centro Sur) y mesas temáticas. Actualmente, a nivel estatal, se reúnen mensualmente para un “desayuno” autoridades de gobierno y actores privados, en un tipo de “*think tank*” permanente sobre el desarrollo del Estado.

³⁸ Para mayores informaciones sobre el Instituto Elo Amigo, ver <http://www.eloamigo.br>.

una oportunidad para ampliar sus relaciones, horizontales (con otros actores del mismo territorio) y verticales (con actores de fuera del territorio y de otros sectores, en especial el gubernamental).

- (ii) **Oficina Regional de la SDLR.** La Oficina, instalada en el municipio de Iguatu, juega un rol de gran importancia en la dinámica del desarrollo regional. La instalación de estas oficinas regionales es parte de la estrategia de la SDLR para la promoción del desarrollo local y regional, y tiene como principal función articular los distintos esfuerzos que se emprenden en la región. Es como un punto focal de la SDLR y del gobierno estatal, un local de encuentro y articulación. Como los Consejos de Desarrollo Regional en este estado son resultado de una política explícita del gobierno, le toca a la Oficina Regional de la SDLR apoyar sus actividades y brindar soporte a las acciones de movilización y articulación. De esta forma, la gerente regional actúa, junto con el presidente del Consejo de Desarrollo Regional, como coordinadora ejecutiva.

Presentados estos dos actores, es interesante hacer una breve reflexión sobre las relaciones entre ellos en el ámbito del Consejo de Desarrollo Regional. El hecho de tener al mismo tiempo en la dirección del Consejo de Desarrollo Regional una ONG (en la presidencia del Consejo, en la figura del Director Ejecutivo del Instituto Elo Amigo) y al gobierno estatal (a través de la gerente de la oficina regional de la SDLR en la coordinación ejecutiva) representa a la vez una ventaja y un desafío.

Es una oportunidad porque permite que el gobierno amplíe su capacidad de diálogo con los actores locales, mediado por una ONG que cuenta con gran credibilidad en la región. Permite también que la ONG conozca de forma más profunda el funcionamiento del gobierno, sus distintas esferas de actuación, y las líneas de apoyo que pueden ser halladas para la región. Es decir, es una oportunidad de aprendizaje doble, en la que aprenden los dos actores a partir de la interacción permanente. Por otro lado, como deben compartir la conducción del proceso, con intereses diferenciados y muchas veces contradictorios, estos dos actores se encuentran permanentemente al borde del conflicto. Esto ocurre debido a que la Oficina Regional de la SDLR cuenta con amplias atribuciones, además de ser la “cara del gobierno” en las regiones. La lógica de actuación de la gerencia de la SDLR está orientada a hacer que las políticas y programas del gobierno queden constantemente en relieve, de manera de garantizar el apoyo político local. Ello hace que en muchos casos la gerencia, que ejerce la coordinación ejecutiva, acabe por “atropellar” a la presidencia del Consejo de Desarrollo Regional. Por otro lado, dado que la gerencia regional tiene una coordinación muy activa³⁹, y que efectivamente está articulando distintos actores y acciones que inciden en la región, existe el permanente riesgo de convertir el Consejo de Desarrollo Regional en un Consejo de la SDLR, con una participación meramente figurativa de los actores involucrados. Por su lado, la ONG Instituto Elo Amigo tiene una agenda de trabajo orientada sólo a una porción del territorio, formada por un conjunto de cinco municipios –Iguatu, Jucás, Acopiara, Quixelô e Orós– de los 14 que componen la región. De hecho, la dimensión territorial con la cual actúa la ONG es más restringida, en un intento de crear una identidad territorial alternativa (el Medio Jaguaribe), que está más al alcance de la capacidad de actuación de la ONG.

³⁹ De hecho, la gerente que estaba a cargo de la Oficina Regional del Centro Sur/Vale de Salgado tenía un rol muy destacado en el proceso de promoción del desarrollo regional. Sin embargo, a partir de finales de enero de 2006, fue invitada por el Secretario Estatal de Desarrollo Local y Regional a coordinar la red de Oficinas Regionales de la SDLR. Esto refleja la gran capacidad de trabajo de la gerente, pero abre un hueco en la coordinación regional. La capacidad de mantener movilizados los actores será un buen indicador de la sostenibilidad del proceso y del grado de dependencia que tenía con respecto a la ex gerente de la Oficina Regional.

FIGURA 3
UBICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEL MEDIO JAGUARIBE, EN LA REGIÓN CENTRO SUR/VALE DO SALGADO



Esta situación –que parece contradictoria, ya que, como se dijo, el director de la ONG es al mismo tiempo el presidente del Consejo de Desarrollo para toda la región, se explica por los orígenes del propio Instituto Elo Amigo. Iniciado como un proyecto de capacitación de jóvenes, con apoyo de la Fundación W.K. Kellogs, su área de actuación prioritaria estuvo en estos municipios. Por sugerencia de distintas consultorías a que tuvieron acceso, la ONG pasó a adoptar una orientación territorial para sus programas. De esta forma, la delimitación territorial que estaba más de acuerdo con sus capacidades de actuación resultó ser este conjunto de cinco municipios. Sin embargo, esta delimitación es útil para el trabajo de la ONG, pero difícilmente se transforme en un nuevo territorio, con identidad e iniciativas propias. De hecho, es más probable que en esta zona de la región Centro Sur/Vale do Salgado los resultados de la labor del Consejo de Desarrollo Regional sean amplificadas gracias a la difusión y los lazos con que ya cuenta el Instituto Elo Amigo.

Se percibe, además, que el intento de crear esta nueva delimitación para la actuación de la ONG no es visto como un problema por los participantes del Consejo. Para ellos, la ONG tiene legitimidad suficiente como para definir sus propios límites de actuación, y el éxito de acciones en esta zona específica de la región es entendido como un éxito global.

Existe otro potencial conflicto con la gerencia regional de la SCLR, que se traduce en una disputa encubierta sobre la legitimidad necesaria para conducir el proceso: ¿debe ser el Gobierno quien conduzca, o debe ser la sociedad civil?

En entrevistas con estos dos actores del proceso, lo que se percibe es que la tensión entre gobierno y sociedad civil es un rasgo permanente que caracteriza las relaciones entre ellos. Por un lado, hay una intención del gobierno de convertir el proceso en “sostenible”, entregando mayores responsabilidades a la sociedad civil, pero con las limitaciones que implica la necesidad de difusión de los logros del gobierno y la preocupación por garantizar apoyo local y regional para las elecciones estatales. La sociedad civil, por su parte, con menor capacidad operativa, pide al gobierno más apertura y mayor participación de otros actores, pero no logra hacerse cargo efectivo de la conducción del proceso de implantación de la Estrategia de Desarrollo Regional. Sin embargo, estas diferencias dejan una lección interesante: *a partir del momento en que los dos actores percibieron la situación, la discutieron e hicieron explícitas sus posiciones en el campo, han podido avanzar en la definición más clara de las responsabilidades de cada uno.* La percepción, tanto del presidente del Consejo

como de la coordinadora ejecutiva, es que hubo un avance significativo en la definición de papeles. Cabe al presidente del Consejo el rol de articulador de las fuerzas sociales y políticas, y al coordinador ejecutivo un rol de apoyo a la implementación de las decisiones estratégicas del Consejo. Obviamente, existe un área gris en esta división de roles que deberá ser permanentemente revisada por los actores, tanto para evitar el riesgo de duplicaciones como para hacer más eficiente la actuación del Consejo de Desarrollo Regional.

- (i) **Banco do Nordeste do Brasil (BNB).** Es uno de los principales actores involucrados con el desarrollo local y regional en los estados que componen esta zona del país. Junto al Banco de Brasil, es la entidad financiera que opera como intermediaria de los recursos de PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar), además de viabilizar crédito para actividades productivas e inversiones en infraestructura. La oficina regional del Banco, con sede en Iguatu, participa activamente de las acciones del CDR. Su principal interés es ampliar la capacidad de *delivery* de recursos financieros para la región, por lo que sus responsables consideran que el esfuerzo coordinado por el Consejo de Desarrollo Regional puede ser muy útil para ampliar la capacidad de los actores de emprender nuevos proyectos y actividades productivas.
- (ii) **SESC Iguatu.** La oficina regional del Servicio Social del Comercio (SESC), localizada en el municipio de Iguatu, también participa activamente del Consejo de Desarrollo Regional. Esta organización desarrolla actividades de capacitación, formación, fomento de la educación, cultura y deporte, y tiene un largo reconocimiento de la población local como entidad que está al servicio del desarrollo social de la población. Su inserción en las actividades del Consejo de Desarrollo Regional está de acuerdo con su mandato, lo que significa un gran incentivo para apoyar las acciones planificadas en el Plan de Desarrollo Regional.
- (iii) **SETE.** La Secretaría Estatal de Trabajo y Emprendedorismo (SETE) trabaja de forma coordinada con la oficina regional de la SDLR. De hecho, existen relaciones personales establecidas en las personas que están a cargo de las respectivas oficinas regionales. El mandato de la SETE está orientado a crear condiciones, en especial a través de actividades de capacitación, para la ampliación de las oportunidades de trabajo en la región. De esta forma, encuentra en el ámbito del Consejo de Desarrollo Regional un espacio privilegiado para captar las demandas más urgentes de capacitación, ya que entiende que las posibilidades de inserción laboral de los segmentos menos capacitados dependen fundamentalmente de la dinamización de la economía local y regional.
- (iv) **CENTEC.** Los Institutos de Enseñanza Tecnológica son estructuras de capacitación tecnológica distribuidas en distintos municipios del estado de Ceará, así como de otros estados de la federación brasileña. Tienen como misión apoyar procesos localizados de innovación tecnológica, a través de la capacitación, elaboración y ejecución de proyectos. Juegan un papel de gran importancia en la oferta educacional en la región, además de apoyar el desarrollo de iniciativas productivas, como se verá en este informe. Tienen instalaciones físicas muy apropiadas para su labor, pero tienen necesidades concretas de recursos para el costeo de sus actividades cotidianas. Otra ventaja que tienen los CENTEC es su carácter multidisciplinario, con actividades orientadas tanto a la producción agrícola como a la formación en disciplinas comerciales y de servicios.
- (v) **Alcaldías Municipales.** Las municipalidades ejercen, en regiones como la de Centro Sur/Vale de Salgado, un rol de gran importancia. Ya sea porque constituyen una parte significativa de la oferta de empleo local, o porque los políticos ejercen el poder de manera de sostener relaciones de clientelismo con sus electores, el hecho es que los líderes de los gobiernos locales son actores fundamentales en cualquier esfuerzo de articulación intermunicipal para el desarrollo. Dos áreas parecen ser, al interior de estas alcaldías, las más interesadas en las

acciones de promoción del desarrollo regional. En primer lugar, las secretarías municipales de Agricultura (o, en algunos casos, de Desarrollo Agrario o Rural) participan de las discusiones sobre el futuro del desarrollo de la región y el rol que cumple la agricultura en las economías municipales. Por otro lado, secretarías de Turismo, de Cultura, de Medio Ambiente, también participan de forma activa del Consejo. Es necesario destacar que estas secretarías tienen un grado de proximidad con la población de los municipios, pero no manejan presupuestos muy significativos. Es interesante verificar que las secretarías municipales de Finanzas o de Administración no participan muy activamente de este esfuerzo colectivo de promoción del desarrollo local y regional. Se ha demostrado que una forma eficiente de garantizar el soporte político para estas iniciativas es involucrar directamente a los alcaldes municipales en la dinámica del Consejo de Desarrollo Regional. La elección de uno de ellos para la coordinación política del Consejo parece ser una estrategia interesante, pues permite además la creación de un espacio de intercambio entre ellos que puede resultar en mayor capacidad de articulación y negociación con otras esferas del poder público, sea en el nivel estatal o nacional. En este sentido, la diversificación geográfica de la participación en el ámbito del Consejo sirve como contrapeso del poder político que tienen los alcaldes en sus propios municipios. Es decir que si en el ámbito municipal un alcalde puede concentrar en sus manos decisiones y espacios de poder, una vez involucrado en un arreglo que atraviesa los límites de su municipio, su poder es redimensionado por el poder de los otros. Además, el acercamiento con la sociedad civil en estos espacios públicos de deliberación aumenta la *accountability*, lo que puede contribuir a una revitalización de la relación entre gobiernos locales y sociedad.

- (vi) **Sindicatos de trabajadores rurales.** Los sindicatos de trabajadores rurales cumplen un rol importante en el ámbito del Consejo de Desarrollo Regional, ya sea por su capacidad de movilización de este importante segmento social de la región, o por su capacidad operativa, demostrada en distintas acciones de capacitación que desarrollan en la región. Además, dada la importancia del sector agropecuario en la zona, ejercen también un relativo poder político, y varios secretarios municipales de Agricultura y hasta alcaldes municipales provienen del ámbito sindical.

3.2. Actores sociales no involucrados

El análisis de los actores sociales no involucrados en la alianza regional fue realizado mientras se reestructuraba el Consejo de Desarrollo Regional. En un esfuerzo de identificación y movilización de actores, en especial de empresarios locales del segmento de servicios y comercio, se logró incorporar un número significativo de miembros en el grupo de apoyo. De todas maneras, muchos de ellos todavía no participan de forma efectiva de las actividades de promoción del desarrollo regional. Existe allí una oportunidad de ampliar la participación de estos segmentos, pero que todavía no se ha concretado. Entre los actores no muy involucrados se destacan los provenientes del segmento comercial y de servicios, sector que juega un papel importante en las economías locales, en especial por su potencial de generación de empleos y diversificación de la base económica de los municipios.

Sin embargo, hay que destacar que en los municipios rurales las organizaciones no gubernamentales locales, en especial aquellas abocadas a prestar servicios sociales a la comunidad, son conformadas en general por personas que se desempeñan en el sector privado. Es decir que aunque no esté explícita la participación de este sector, la intervención de empresarios es bastante frecuente en las actividades del Consejo, aunque a partir de roles diferenciados.

4. ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES

4.1. Elementos de contexto regional para la comprensión del proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales

Conforme se ha expuesto anteriormente, la construcción de un nuevo arreglo institucional a nivel regional es parte de una política de gobierno que busca reducir el desequilibrio en el desarrollo al interior del estado de Ceará. Esto implica que en muchas ocasiones el gobierno estatal emprenda acciones deliberadas para forjar nuevos arreglos institucionales, que sin embargo no siguen un modelo único y cerrado. De hecho, esta es una característica importante del contexto en que se están creando estos arreglos: el gobierno del estado se ha dedicado a experimentar distintos arreglos, lo que da como resultado que en otras regiones estos arreglos asuman otros diseños organizacionales⁴⁰.

Como se ha dicho, el elemento contextual más importante para la comprensión del proceso de estímulo a la formación de nuevos arreglos institucionales es el rol protagónico que ha desempeñado el gobierno del estado de Ceará. La formulación de los Planes de Desarrollo Regional, asociados orgánicamente a la creación de Consejos de Desarrollo Regional, forma parte de una política de gobierno. Esto genera un soporte institucional que brinda un horizonte de estabilidad a los esfuerzos colectivos emprendidos; al mismo tiempo, y dada la lógica de actuación de un gobierno, esto hace que los resultados objetivos (como un Plan de Desarrollo Regional consolidado, por ejemplo) sean considerados por el gobierno como fin y no como medio para la promoción del desarrollo. *Es decir que el desafío está en compatibilizar los tiempos del gobierno con los tiempos de los otros actores, para dar sostenibilidad al proceso.* Esta fue una de las principales lecciones que dejó el proceso de revisión del Plan de Desarrollo Regional del Centro Sur/Vale de Salgado: es necesario enfrentar la contradicción entre resultado concreto (plan elaborado) y resultados de procesos (participación de los actores), para que los actores se apropien de la estrategia.

Obviamente, esta es una apuesta metodológica que demanda una elevada comprensión del proceso de desarrollo. Si se entiende el desarrollo sólo como crecimiento económico, entonces la participación social no se hace tan necesaria. Si se lo comprende como un proceso gradual de expansión de capacidades (Sen, 2000), entonces el grado de apropiación por parte de los actores pasa a ser uno de los elementos fundamentales a considerar.

4.2. Mecanismos de representación social en la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?

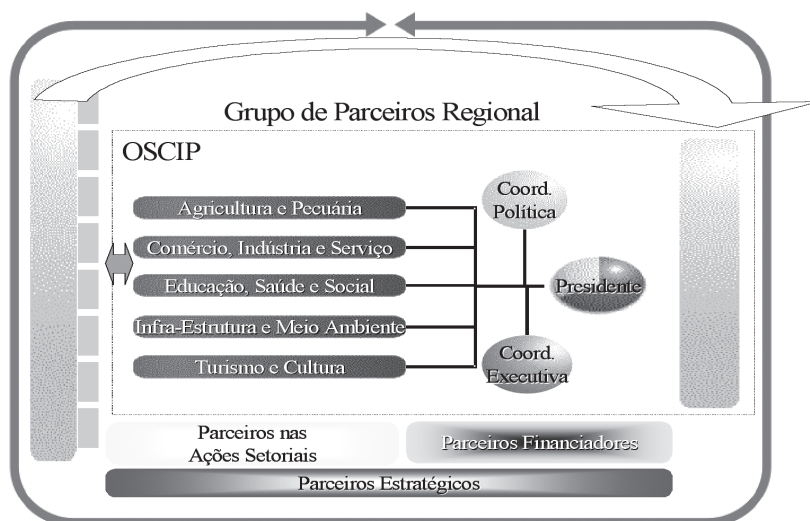
Alcanzar el equilibrio planteado antes, entre participación social y elaboración de una estrategia coherente y sólida, bajo la constitución de un nuevo arreglo institucional formalizado en el Consejo de Desarrollo Regional, fue (y sigue siendo) el principal desafío de la región Centro Sur/Vale de Salgado en Ceará.

De hecho, cuando a mediados de 2004 se inició la movilización de actores para la revisión del Plan de Desarrollo Regional, quienes estaban conduciendo el proceso se dieron cuenta de la necesidad de incorporar a otros actores que todavía no estaban participando o que no tenían representación en el Consejo. De esta forma, fueron organizadas varias acciones de difusión masiva en los municipios de la región, que culminaron en la realización de un Seminario Regional que dio como resultado

⁴⁰ El mejor ejemplo de esto es la experiencia de la Región del Maciço do Baturité, donde el arreglo institucional, inicialmente formalizado como un Consejo de Desarrollo Regional, derivó en una Agencia de Desarrollo Regional. El Consejo sigue existiendo, pero la estructura operativa que mueve las acciones es la Agencia de Desarrollo Regional. De hecho, en el estado de Ceará, esta parece ser la experiencia más avanzada de articulación de actores locales para el desarrollo regional. Para mayores informaciones, ver <http://www.macicodebaturite.org.br/index.html>.

el Plan de Desarrollo Regional y llevó a la recomposición de la representación social en el Consejo. Actualmente, la configuración del CDR es como la muestra la Figura 4.

FIGURA 4
CONFIGURACIÓN DEL ARREGLO INSTITUCIONAL PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL DE LA REGIÓN CENTRO SUR/VALE DO SALGADO



Fuente: Informe SDLR/2005.

Aquí es posible visualizar la estructura propuesta para la operacionalización del Plan de Desarrollo Regional. Del “Grupo de Parceiros Regional” participa gran diversidad de actores locales y regionales. Esto fue estimulado a partir de llamadas masivas a participar de los eventos públicos que originaron el Consejo de Desarrollo Regional. Forman parte del grupo alrededor de 200 personas, en representación de organizaciones públicas y privadas, gubernamentales y no gubernamentales de la región. De este grupo fueron elegidos 45 Consejales, esto es: actores que representan a los demás miembros en el CDR. La definición de quiénes iban al Consejo se dio a través de elecciones en un evento público organizado para tal fin, y del que participaron alrededor de 200 personas. También en este evento fue elegido el primer cuerpo directivo del Consejo de Desarrollo Regional, y fue aprobada la estructura operativa propuesta. El presidente es el representante máximo del Consejo, apoyado por una Coordinación Política, ocupada por un representante del poder público (alcalde de uno de los municipios, identificado entre ellos), y por una Coordinación Ejecutiva, ocupada por el representante de la SDLR, a través de su Oficina de Desarrollo Regional.

Además, fueron constituidas cinco Cámaras Temáticas: Agricultura y Ganadería; Comercio, Industria y Servicios; Educación, Salud y Social; Infraestructura y Medio Ambiente; Turismo y Cultura. Cada una de las Cámaras Temáticas tiene un coordinador, elegido por el Consejo en Asamblea. Cabe al coordinador articular a los participantes de cada Cámara y apoyar técnicamente al Consejo. Deben elaborar proyectos, discutir temas relacionados a su especialidad, y acompañar la evolución sectorial del Plan. Adicionalmente, estas Cámaras se proponen hallar apoyo interno y externo al territorio a través de socios sectoriales, estratégicos y financieros. De cualquier modo, estos grupos no están todavía bien estructurados, y los apoyos logrados hasta el momento se lograron a partir de la interlocución de la presidencia y de la coordinación ejecutiva, que llevan a cabo la labor de identificar y convencer a otros actores para que apoyen los esfuerzos para el desarrollo en la región.

La selección de los representantes en el Consejo de Desarrollo Regional se dio a través de un proceso de consultas y eventos realizados con amplia participación de las comunidades de los 14 municipios involucrados. Durante estos eventos fueron elegidos los participantes del Consejo, y se definió el grupo gestor: Presidente, Coordinadores Ejecutivo y Político, y Coordinadores de Cámaras Temáticas. Para las Cámaras Temáticas fueron elegidos también suplentes, de acuerdo con el *expertise* de cada uno de los actores. Por ejemplo, para la coordinación de la Cámara Temática de Turismo y Cultura fue elegido como coordinador un funcionario de la Secretaría de Cultura de uno de los municipios. Para la Cámara Temática de Agricultura y Pecuaria, fue elegido coordinador un Secretario Municipal de Agricultura, así como el coordinador político es uno de los alcaldes de la región.

El Consejo está compuesto por 45 miembros, con un tercio de representantes del poder público de las tres esferas (municipal, estatal y nacional) y dos tercios de representantes de la sociedad civil, elegidos entre los miembros del “Grupo de Parceiros Regionales”. El origen de este tipo de arreglo amplio parece estar en un movimiento estatal de conformación de pactos para el desarrollo, que fueron la base de sustentación del gobierno estatal en las últimas gestiones de gobierno.

Por otro lado, cabe destacar que el formato organizacional propuesto para la alianza en esta región es resultado de un proceso de análisis de la realidad y de la negociación entre actores. Es decir que el formato organizacional no fue dado a priori, sino que es el resultado de un proceso intenso de negociación y creatividad compartida entre los actores. Obviamente no se trata de un proceso sin fricciones, y la propuesta a la que llegaron los actores en esta región no es necesariamente superior o inferior al formato de otros arreglos institucionales conocidos. Lo que sí es importante subrayar es que el formato organizacional propuesto resulta de un proceso compartido, y al mismo tiempo influencia las posibilidades de éxito de la estrategia de la alianza. En este sentido, el formato organizacional es al mismo tiempo estructurado por las acciones de los actores, y estructurante de ellas (Abramovay, 2006).

4.3. Análisis de la estructura operacional propuesta para la Alianza

La estructura operacional propuesta para la Alianza, conforme se ha visto en la figura 4, está fuertemente basada en las capacidades del grupo gestor. De hecho, la opción de tener un grupo más reducido que ponga en marcha las acciones necesarias y previamente consensuadas en el Plan de Desarrollo Regional pareció ser la más apropiada para efectivamente “hacer que las cosas sucedan”, según comentan los miembros del grupo gestor entrevistados.

Además de este énfasis en el grupo gestor, hay que destacar, desde el punto de vista operacional, la dependencia cada vez mayor de la oficina regional de la SDLR. Como se ha dicho, la coordinación ejecutiva del CDR está a cargo de la gerencia de la oficina regional de la SDLR. Esto permite una gran agilidad en el proceso de articulación horizontal y vertical, pero al mismo tiempo puede comprometer la sostenibilidad del proceso, ya que la toma de decisiones cotidianas queda en pocas manos. Aunque las grandes decisiones estratégicas fueron elaboradas de forma participativa y consolidadas en el Plan de Desarrollo Regional, es en el trabajo cotidiano donde estas decisiones se consolidan en acciones concretas. De esta forma, la estructura organizacional parece apropiada, pero debe consolidar la participación de todo el grupo gestor en el proceso de toma de decisiones. La realización de encuentros periódicos entre los integrantes del grupo gestor parece ser la forma más eficaz de lograr un aumento cualitativo en la participación de los actores involucrados.

El arreglo institucional en la región Centro Sur/Vale do Salgado está en una fase de definición del formato legal que deberá asumir. En Ceará, otra experiencia similar adoptó el formato legal de una Agencia Regional de Desarrollo, que tiene estatuto de Organización de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP), que puede firmar contratos y convenios con organismos públicos y privados, y recibir transferencias públicas de recursos para su funcionamiento. Esta es una de las opciones estudiadas por los actores, a la vez que también han analizado la posibilidad de crear un Consorcio de Municipalidades. Este formato jurídico, sin embargo, entrega mayor protagonismo a los repre-

sentantes del poder municipal, por lo que no es el formato más adecuado para la participación de la sociedad civil.

Esta es una cuestión de gran importancia, pues el formato legal que asumen estas experiencias de concertación público-privada en los territorios acaba por reflejar (e influenciar, por supuesto) la relación entre sociedad civil y poder público. Este es uno de los principales temas de discusión actual, no sólo en lo que se refiere a la promoción del desarrollo territorial rural, sino en la discusión más amplia sobre la tensión entre participación y representación en sociedades democráticas (Young, 2000).

El Consejo, aunque cuente con reglas consensuadas entre los participantes en cuanto a la elección de su cuerpo directivo y sus períodos de gestión, entre otras, no es un sustituto de los poderes públicos legítimamente elegidos a través de sufragio universal. Por otro lado, puede oxigenar la propia representación política y la gestión pública, al incorporar temas y demandas que los representantes no logran captar.

4.4. Análisis de la funcionalidad de la estructura operacional propuesta para la Alianza

Como se afirmó antes, la funcionalidad de la estructura operacional propuesta para la Alianza está directamente relacionada con el grado con que los actores que componen el grupo gestor asuman la responsabilidad de implementar las acciones planificadas. A medida que el Estado asuma mayor protagonismo en la toma de decisiones, más lejos estará el CDR de una gestión verdaderamente autónoma y que se sostenga en el tiempo.

Hay que destacar que este proceso demanda, de parte del gobierno, una gradual entrega del poder para la toma de decisiones a los otros actores del CDR; por otro lado, demanda que estos actores efectivamente asuman sus responsabilidades e implementen las acciones que están planificadas.

La región Centro Sur/Vale de Salgado, en este sentido, es un laboratorio muy interesante: efectivamente el gobierno estatal se acercó a la región, asumió un rol importante en la promoción del desarrollo local y regional, y está estimulando el fortalecimiento de un espacio de concertación entre actores; al mismo tiempo, el mismo gobierno, una vez constituida la alianza, tiene una gran dificultad para transferir responsabilidades a los otros actores, en especial porque teme perder la visibilidad que le brinda implementar directamente proyectos locales y regionales.

Así es que parece haber un doble desafío en la articulación gobierno/sociedad civil: que el gobierno genere los espacios de participación y movilice a los actores a participar, para luego entregar gradualmente a estos actores porciones cada vez mayores del poder de toma de decisiones. Esto abre una discusión más profunda sobre la propia noción de Estado, con los diferentes abordajes conocidos sobre el problema de la democracia⁴¹. La discusión sobre desarrollo territorial en áreas rurales se relaciona directamente con los desafíos planteados a los gobiernos a partir de la política de descentralización iniciada a mediados de la década del 80. Existe cierta retórica alrededor de la participación social en la toma de decisiones, que ha sido acompañada por un cambio significativo en la institucionalidad en la que se enmarcan estos esfuerzos descentralizadores. Se puede afirmar que estamos ante una especie de transición hacia un aumento gradual de la participación de la sociedad en la toma de decisiones, pero que todavía no se ha visto todo el potencial que brindan estos cambios.

4.5. Análisis de los mecanismos de coordinación

El análisis de los mecanismos de coordinación (horizontal y vertical) asume especial importancia en el caso de la región Centro Sur/Vale de Salgado. Aunque íntimamente articulados, los dos tipos de coordinación merecen una mirada particular. Desde el punto de vista de la coordinación horizontal, el principal mecanismo utilizado son las reuniones ordinarias del Consejo de Desarrollo

⁴¹ Para profundizar esta discusión, ver el excelente artículo de Cortes (2005).

Regional y las reuniones del grupo gestor. Las reuniones del grupo gestor tienen una periodicidad mensual, y constituyen el espacio de mayor cercanía entre los actores dentro del arreglo institucional. Las reuniones generales del Consejo, a su vez, tienen un carácter más amplio. La última reunión tuvo como principal objetivo elegir la nueva composición del Consejo para el período de 2006-2007.

Las reuniones específicas de las Cámaras Temáticas son otro mecanismo de coordinación horizontal. Un ejemplo de esto lo brinda la ampliación de las relaciones entre secretarios de Agricultura de los municipios de la región, estimuladas a través de reuniones conducidas por el coordinador de la Cámara de Agricultura y Pecuaria. La ampliación del contacto entre secretarios permite integrar acciones municipales diversas, como la conservación de caminos rurales, acciones de apoyo a la agricultura familiar, o nuevos proyectos productivos que están siendo implementados en la región (como producción de miel, pescado, agroecología, etc.). Estos contactos amplían también la capacidad de negociación con otras esferas de gobierno para lograr apoyos para el sector.

El otro mecanismo, quizás el más efectivo desde el punto de vista de las acciones concretas entre municipalidades, es la elaboración de proyectos específicos. El caso del **Festival de Teatro** realizado anualmente en el municipio de Icó es emblemático en este sentido. A partir del estímulo de la coordinación ejecutiva del Consejo y de la SDLR, la Secretaría municipal de Icó realiza un festival de teatro que fue concebido para tener alcance regional. Su divulgación en todos los municipios, y el compromiso del sector privado y de distintas secretarías de gobierno, llevaron a que el festival efectivamente involucrara las comunidades de los 14 municipios. Luego de la última versión, en 2005, entre los empresarios del sector de alimentación y turismo ha crecido el entusiasmo por la realización del festival, pues significa una nueva fuente de ingresos en esa época del año.

La coordinación vertical tiene como principal mecanismo el Plan de Desarrollo Regional. El Plan, en su versión revisada, fue discutido con el conjunto de las secretarías estatales, para que estas identificaran acciones que estaban previstas y que podían integrarse a la ejecución del Plan. La idea es conciliar las demandas de la región consolidadas en el plan, con la oferta de las secretarías estatales que se establece en el presupuesto anual del gobierno del estado. Desde el punto de vista de la coordinación vertical, este parece ser un excelente mecanismo, ya que permite una comunicación efectiva entre el gobierno del estado y la región. Sin embargo, este es un proceso de aprendizaje para todos los involucrados, ya que existen condicionamientos políticos que no se deben olvidar. Una secretaría de Turismo, por ejemplo, sufre presión desde distintas regiones y localidades representadas por políticos que hacen *lobby* para dirigir recursos hacia la zona en la que se encuentra su base electoral. De esta forma, la Secretaría queda atrapada entre la demanda organizada a través de los planes de desarrollo regional y la demanda canalizada por diputados y otros políticos de forma individual y personal.

Este mecanismo viabilizado por el Plan, que ha sido una apuesta del gobierno del estado de Ceará, parece ser un interesante camino para reducir la discrecionalidad en la asignación de los recursos públicos, además de permitir que el gobierno tenga un amplio panorama de la realidad regional para orientar sus acciones.

5. ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL

5.1. Elementos para la comprensión del proceso de elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional

La Estrategia de Desarrollo Regional, consolidada en el Plan de Desarrollo Regional del Centro Sur/Vale de Salgado, fue diseñada a partir del año 2002⁴². Posteriormente fue revisada con amplia participación y orientación del equipo del Proyecto de Desarrollo Regional coordinado por FAO RLC.

⁴² La versión inicial del Plan de Desarrollo Regional puede ser encontrada en <http://www.sdlr.ce.gov.br>.

Durante el proceso de revisión del Plan de Desarrollo Regional fueron priorizados tres ejes estratégicos que debían ser impulsados de forma más intensa por el Consejo de Desarrollo Regional: **Fortalecimiento de la Piscicultura Regional; implantación de una Red de Enseñanza Regional e Implantación del Centro Cultural en el municipio de Icó.**

Cabe destacar que la priorización de estos tres ejes se dio fundamentalmente después de la constatación de que son las acciones que provocan mayor interés en los actores de la región, por lo que podrían generar resultados concretos en un plazo más corto. Esto no significa que otros proyectos “estructurantes” (tal como se define en el Plan de Desarrollo Regional) no deben ser impulsados. De hecho, el Plan como un todo fue discutido con las secretarías estatales, con la intención de incluir en el presupuesto del gobierno algunas de las acciones planeadas.

5.2. Análisis de contenido de la Estrategia

La estrategia inicial planteada en el Plan de Desarrollo Regional fue elaborada de manera de generar un conjunto amplio de acciones estructurantes que tuvieran un impacto efectivo en la región. De este modo, se contemplan desde proyectos de infraestructura hasta iniciativas de capacitación de mano de obra, en una visión amplia y compartida de los principales desafíos y oportunidades para la región.

Las distintas dimensiones abordadas (económica, social, cultural, ambiental, político-institucional) componen un cuadro completo y articulado de demandas y proyectos que puede servir de guía para la acción colectiva regional, además de brindar al gobierno del Estado una clara definición de los caminos más prometedores para apoyar al desarrollo de la región.

La forma en que la región está poniendo en marcha estas acciones amerita un análisis más detallado al final de este informe, pero es interesante destacar aquí uno de los más importantes resultados obtenidos en el ámbito de la Estrategia de Desarrollo Regional.

El municipio de Icó fue uno de los primeros en surgir en el estado de Ceará, en el año 1708. Con una rica historia marcada por ciclos de acumulación de riqueza, en general vinculados con actividades agropecuarias, Icó tiene un patrimonio histórico y cultural ampliamente reconocido en el Estado, lo que le cualificó a participar del Programa Monumenta, iniciativa del Ministerio de la Cultura con apoyo del BID (www.monumenta.gov.br), que apoya con financiamiento a 16 municipios en todo el país para la restauración de sitios de interés histórico y cultural. Efectivamente, desde el inicio del proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Regional, la implantación de un Centro Cultural en Icó fue vista como un eje estratégico. De esta forma, la incorporación del municipio en el programa es, por lo menos en parte, resultado del grado de articulación local y regional, asociado a la capacidad de transformar en acción una virtual ventaja comparativa. El apoyo del gobierno del Estado, de la alcaldía municipal y de organizaciones locales y regionales, hizo que fueran invertidos recursos para la restauración del Largo del Therbége, conjunto de edificios históricos localizados alrededor de una hermosa plaza. Además, el “*Teatro da Ribeira dos Icó*”, construido en 1860, fue totalmente reformado, y alberga ahora una serie de actividades culturales de influencia regional. El “I Festival de Música de Câmara do Vale do Salgado”, realizado recientemente, contó con la participación del Ministro de la Cultura de Brasil, Sr. Gilberto Gil, lo que revela la capacidad de articulación de la región y del municipio en especial, con otras esferas de gobierno. El total de inversión programada para el conjunto de obras en el Municipio de Icó es de R\$ 3.763.373,00 (US\$ 1.700.000 – cambio R\$2,20 = US\$ 1,00).

5.3. Análisis de la inserción de la Estrategia en la realidad regional: vínculos y articulaciones

La Estrategia de Desarrollo Regional fue elaborada con amplia participación de la población local, pero con apoyo técnico y metodológico brindado por la SDLR. Es necesario destacar aquí dos aspectos: el primero es la conjunción de conocimiento tácito local y conocimiento técnico especiali-

zado para elaborar un plan; el segundo aspecto es la utilización de la estrategia como una especie de guía para la acción, y no como un producto finalizado y estático.

Estos dos aspectos complementarios fueron importantes a la hora de revisar el Plan de Desarrollo Regional. El caso más emblemático fue la revisión de uno de los proyectos estructurantes propuestos en la primera versión del Plan. Fruto de la voluntad política de algunos actores, se propuso la ampliación del aeropuerto del Municipio de Iguatu como uno de los proyectos prioritarios. Al revisar el Plan, y buscar informaciones sobre cada uno de los proyectos, se verificó que el aeropuerto no utilizaba ni la mitad de su capacidad instalada, lo que llevó a los actores a la conclusión de que este proyecto no era tan prioritario como se planteaba en el Plan de Desarrollo Regional. Este ejemplo sencillo muestra la importancia de combinar conocimientos técnicos con conocimientos locales.

Otro ejemplo de esta combinación, y del impacto que puede tener en la calidad de las propuestas, está relacionado con otro proyecto estructurante propuesto. En la región existe la percepción generalizada de que es importante contar con una universidad de alcance regional, que pueda responder a la demanda de los jóvenes (que actualmente estudian en otras regiones, en especial en el municipio de Crato), y contribuir al desarrollo regional. Sin embargo, aunque esta demanda sigue siendo importante, los actores, al revisar el Plan de Desarrollo Regional, se dieron cuenta de que existe en la región un conjunto significativo de establecimientos de enseñanza técnica. De esta forma, se discutió y se puso en marcha la creación de una Red de Enseñanza Técnica, que articula las distintas organizaciones de enseñanza de la región, con apoyo de la SDLR, de la SETE y de la Secretaría Estatal de Educación.

Estas alteraciones propuestas por los actores al Plan de Desarrollo Regional son resultado de su inserción en una dinámica permanente de análisis de la realidad local y regional. La participación intensa en la alianza regional es lo que permite a los actores hacer una lectura compartida de la realidad, que puede provocar cambios en la estrategia de desarrollo formulada. De esta forma, alianza y estrategia están inexorablemente vinculadas, una no existe sin la otra. Una alianza sin estrategia no es más que un grupo de personas que se reúne de forma sistemática; una estrategia sin una estructura operativa no es más que un sueño, un deseo. Para efectos didácticos, en este informe se presentan de forma separadas estas dos dimensiones del proceso de desarrollo regional. Sin embargo, en la práctica están inexorablemente relacionadas.

6. ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA

6.1 Vinculación de actores alrededor de proyectos innovadores: ¿qué hay de nuevo en el territorio?

La investigación permitió identificar un conjunto bastante diverso de iniciativas colectivas alrededor de proyectos innovadores. Obviamente, cualquier actividad de investigación como la realizada nunca podría recoger toda la diversidad de intentos colectivos que están en marcha. De esta forma, se optó por focalizar la búsqueda en algunas de las iniciativas que están directamente vinculadas a la dinámica del Consejo de Desarrollo Regional y a los actores que participan de este colegiado.

La principal iniciativa que merece ser destacada aquí es el proyecto de piscicultura desarrollado en el Municipio de Orós. En esa zona está localizado el embalse “Açude de Orós”, uno de los principales repositorios de agua dulce del estado de Ceará. De hecho, la disponibilidad de agua de Orós es una de las principales ventajas comparativas de la región, pero su potencial para riego no es utilizado de forma muy amplia. Además, existe la percepción de que la calidad del agua de este embalse puede no ser la mejor, a partir del mal uso de su entorno, y especialmente por la erosión de los suelos y consecuente lixiviación de material orgánico e inorgánico que se acumula en la presa.

Así es que en la versión inicial del Plan de Desarrollo Regional, la conservación y ordenamiento del uso del agua de la represa de Orós era uno de los proyectos estructurantes. Durante el proceso de revisión del Plan, y a partir de una labor de identificación de los actores que estaban directamente relacionados con el tema en la región, se han propuesto una serie de acciones colectivas vinculadas a proyectos productivos.

De esta forma, en una reorientación de las acciones prioritarias del Consejo de Desarrollo Regional, se optó por fortalecer los arreglos productivos localizados, lo que coincide con la política de la misma SDLR, que ha puesto en marcha un proyecto de fortalecimiento de Arreglos Productivos Localizados.

6.2. Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial

El principal arreglo productivo generado por la proximidad territorial en la región Centro Sur/Vale do Salgado lo constituye la cadena del pescado. Las acciones relativas a esta actividad productiva tuvieron inicio con un proyecto nacional llamado PRONAGER (Programa Nacional de Generación de Empleo e Ingresos), que cuenta con el apoyo técnico de la FAO a través del UTF/BRA/040. Las actividades del PRONAGER en la región, realizadas por el CENTEC (Centro Público de Innovación Tecnológica), se concentraron en la identificación de un grupo de pescadores artesanales que utilizaban el embalse de Orós, para posteriormente capacitarlos en la producción de peces en jaulas.

La capacitación resultó en la formación de una Asociación de Productores de Pescado en una comunidad rural del Municipio de Orós, y actualmente dominan el proceso técnico de producción. Sin embargo, a la hora de enfrentarse al mercado, estos pescadores encontraron grandes dificultades. La principal estaba relacionada con la calidad y regularidad de entrega de producto. Además, identificaron la necesidad de implementar una pequeña industria de procesamiento que pudiera separar el filete del pescado. Para la implementación de esta pequeña agroindustria, fueron contactados el SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas) y la alcaldía del Municipio de Orós. El SEBRAE brindó capacitación técnica y gerencial a los pescadores, mientras el municipio facilitó la implantación de la industria. Al iniciar el proceso de procesamiento del pescado, las sobras (en especial piel y entrañas) pasaron a ser un problema desde el punto de vista ambiental. De esta forma, fue contactado nuevamente el SEBRAE, la alcaldía municipal, el CENTEC y la SDLR. El CENTEC pondría a disposición de los pescadores la tecnología para el procesamiento de la piel y de las entrañas. Es posible transformar la piel en cuero, luego de procedimientos relativamente sencillos de procesamiento. Con las entrañas, es posible hacer jabón. Así, estos cuatro actores se juntaron para ofrecer capacitación que permitiera a los productores enfrentarse a este desafío. A la vez, con el apoyo de SEBRAE, los productores fueron capacitados para procesar el filete de pescado en otras formas, agregando más valor a la comercialización: actualmente, producen bollos de pescado, croquetas y un tipo de chicharrón, todos productos que tienen gran aceptación en los mercados locales. Una vez que aprendieron a procesar la piel de pescado, la asociación de productores tenía un nuevo producto, el cuero, que podría ser utilizado. En ese momento, con el apoyo de la SDLR, de la SETE y de la alcaldía del Municipio de Orós, se contactó a una organización de artesanos de la zona. Esta organización de artesanos actualmente compra el cuero de pez y lo transforma en bolsos, carteras, carpetas y cajas, que son comercializados en el municipio y en la región. Con el apoyo de la SDLR, SEBRAE y la municipalidad, este conjunto de actores (productores y artesanos) ha logrado participar en ferias y exposiciones, lo que le ha abierto la posibilidad de acceder a nuevos mercados, nacionales e internacionales.

En este caso, ha sido crucial el alineamiento de incentivos para un conjunto de actores, lo que facilita la concreción de actividades productivas que de otra forma no existirían. El alineamiento de los incentivos, a su vez, sólo es posible porque los actores (SEBRAE, SDLR, SETE, municipalidad de Orós) participan de forma activa en el Consejo de Desarrollo Regional, y cuentan con la información necesaria para identificar formas de cooperación que permitan apoyar un arreglo innovador en la región.

Otra experiencia que amerita una mención en este apartado es la que impulsa el Instituto Elo Amigo. La participación activa en el Consejo de Desarrollo Regional permite a esta organización ampliar su capacidad de apoyar proyectos productivos de jóvenes rurales. De hecho, uno de los proyectos que desarrollan es el de agroecología. El contacto, en el ámbito del CDR, con otros agentes, como bancos y SEBRAE, le ha permitido al Instituto acceder a información sobre líneas de crédito productivo, en especial del PRONAF, que pueden ser utilizadas para financiar proyectos productivos de los jóvenes rurales. La llegada del gerente regional del Banco de Nordeste al Consejo fue un hecho interesante. Según el gerente, para el Banco es importante participar de este esfuerzo colectivo, principalmente porque le permite vincularse con actores y acceder a informaciones privilegiadas que pueden ser utilizadas, por ejemplo, al momento de evaluar la viabilidad de una operación crediticia. Como este Banco, junto con el Banco de Brasil, es quien opera las líneas de crédito del PRONAF, su participación en el Consejo disminuye el costo de acceso a información sobre los clientes. Además, un proyecto apoyado por el CDR tiene mejores condiciones de viabilizarse, lo que aumenta las garantías para concretar una operación de crédito.

En el Municipio de Várzea Alegre también se están articulando distintos actores alrededor de un arreglo productivo de confección de “Redes de Dormir” (hamacas). Se trata de una actividad tradicional de todo el Noreste de Brasil, y su utilización está bastante extendida, en especial entre la gente de menores recursos económicos. Por otro lado, dada la diversidad de telas e hilos con los que se confeccionan estas hamacas, tienen gran aceptación en el mercado nacional e internacional, como elemento decorativo o funcional. En la región Centro Sur/Vale do Salgado existe una diversidad de formas de confección de hamacas, prácticas productivas transmitidas de generación en generación principalmente entre las mujeres. Una vez identificado el potencial de mercado de esta actividad productiva, la SDLR comenzó a brindar apoyo a una asociación de mujeres tejedoras de hamacas. La iniciativa involucró también a otros actores que participan del CDR, como la SETE, el SEBRAE y las municipalidades de estos municipios. En Várzea Alegre, el alcalde puso a disposición de las productoras un espacio para la implementación del taller, como parte de una política local de atracción de emprendimientos productivos. Este espacio funciona como una “incubadora” de empresas, y actualmente también se ha instalado una empresa productora de sandalias. La asociación tiene apoyo para participar en ferias de negocios y exposiciones nacionales, gracias a los recursos que brindan los actores involucrados (SDLR, SETE, SEBRAE, alcaldía municipal). Además, la asociación creó un sistema de venta de hamacas con facilidades para las personas con menos recursos financieros. En este sistema, se constituye un grupo de personas y cada uno paga una cuota mensual. Cada mes es sorteada una persona del grupo, que tiene derecho a llevarse una hamaca confeccionada por la asociación. Como el costo de estas hamacas es relativamente alto para la región (alrededor de US\$ 50,00), el sistema permite el acceso a parte de la población que no puede realizar el pago de una sola vez. Según la percepción de la presidente de la asociación de mujeres, a partir del involucramiento de la SDLR y de los otros actores, se han ampliado las posibilidades de inserción a nuevos mercados, lo que se refleja en un aumento de los ingresos familiares. Además, han tenido acceso a técnicas gerenciales que les permiten organizar mejor el trabajo, las compras de materia prima y las ventas.

7. ANÁLISIS DE IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL: PROPUESTAS DE INDICADORES

7.1. Indicadores propuestos en las estrategias

Uno de los puntos débiles de la estrategia tiene que ver con los indicadores propuestos, que están estrechamente relacionados con los proyectos específicos, pero que han sido elaborados de

forma muy genérica. Este problema hace que no sea posible evaluar de forma sistemática el avance de la implementación de la estrategia. La principal sugerencia en este sentido es la de avanzar en la construcción de indicadores que permitan a los actores el seguimiento sistemático y la evaluación de los resultados que se van obteniendo a medida que se avanza en la puesta en práctica del Plan. Esto contribuye también al fortalecimiento de la participación de la sociedad civil, que de esa manera cuenta con más y mejores informaciones sobre el avance de la estrategia que ayudó a elaborar. Por otro lado, al contar con indicadores bien definidos y sistemáticamente monitoreados, los organismos estatales involucrados tendrían mejores condiciones de rendir cuenta de sus acciones.

7.2. Indicadores utilizados por la Alianza

Otro hecho importante es la falta de indicadores de gestión en el ámbito de la Alianza de la región Centro Sur/Vale do Salgado. Aun cuando han habido avances en la conformación de este espacio, que apuesta a la diferenciación de la participación social como vector para el desarrollo de la región, no se han incorporado indicadores de gestión que permitan a los actores verificar cómo avanza tanto la Estrategia de Desarrollo Regional cuanto la propia concertación entre ellos.

Es necesario que los actores hagan un esfuerzo adicional para la construcción de indicadores (de impacto y de gestión), como un objetivo claro que necesita del compromiso de todos.

7.3. Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en los territorios

El tema de la incorporación de indicadores de impacto y de gestión fue discutido con los participantes del CDR en una reunión específica, en la cual se les planteó el desafío de construir un sistema de indicadores que permitiera la verificación constante de los avances realizados en la región.

Sin embargo, aunque exista el reconocimiento de la importancia del tema, los actores no tienen muy en claro cómo se podría implementar dicho sistema, por lo que el apoyo técnico de organizaciones internacionales puede ser bastante recomendable en esta área específica. Por otro lado, desde una perspectiva pragmática, lo que han utilizado como fuente de información sobre el avance de los proyectos son las reuniones periódicas del grupo gestor. En estas reuniones, los participantes informan a los demás sobre los avances en los temas que les corresponden, para que la información esté disponible para todos.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1. Mecanismos e incentivos para la promoción del desarrollo territorial en la región Centro Sur/Valle de Salgado

Los mecanismos utilizados para la promoción del desarrollo territorial en la región Centro Sur/Vale do Salgado se articulan alrededor de proyectos concretos planteados en la Estrategia de Desarrollo Regional. Son los proyectos los que permiten a los actores identificar los incentivos que pueden llevar a la concreción de una determinada actividad u objetivo.

El apoyo brindado a arreglos productivos localizados, claramente inspirado en las experiencias de los distritos industriales italianos, se configura como un mecanismo largamente utilizado por la SDLR a través de su dirección de desarrollo local.

El Plan de Desarrollo Regional y el Consejo de Desarrollo Regional son mecanismos que cuentan con gran apoyo del estado de Ceará, a través de la SDLR, ya que forman parte de una estrategia más amplia del gobierno, que se extiende a otras regiones.

Al mismo tiempo, la articulación de programas y proyectos de distintas secretarías de estado, a partir del Plan de Desarrollo Regional, es un mecanismo novedoso y que está repercutiendo fuertemente en la reorientación de acciones sectoriales hacia un enfoque territorial que es bastante prometedor.

Lo que hay que destacar en este caso es la tendencia del aparato estatal hacia la modificación de parte de sus acciones hacia un enfoque más integral de intervención en espacios localizados. Estos dos mecanismos (Plan de Desarrollo Regional y Consejo de Desarrollo Regional) provocan mayor participación de la sociedad civil en la discusión de los rumbos del desarrollo, lo que acaba por forzar cambios en la forma de actuación del estado.

De allí la importancia, una vez más, de implementar un sistema de seguimiento y evaluación que permita a los actores involucrados monitorear de forma más clara y consciente los cambios que se producen en las conductas de los participantes y el impacto que tienen estos cambios en el desarrollo de la región.

8.2. Recomendaciones para mejorar la gestión del territorio

La principal recomendación para mejorar la gestión del territorio está relacionada con la ampliación de la capacidad de participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. Aunque la presidencia del CDR esté en manos de un miembro de una ONG, y que haya una gran participación de representantes de la sociedad civil en el Consejo (dos tercios del total de miembros), es necesario brindar a estos actores nuevas herramientas y capacidades que les permita ampliar su control sobre el proceso. La excesiva dependencia de recursos estatales para concretar actividades de movilización de los actores y para la implementación de proyectos es el principal riesgo para la sostenibilidad de esta iniciativa regional.

Por otro lado, si se entiende la gestión territorial como un ejercicio permanente de búsqueda de información sobre la dinámica regional y de toma de decisiones de forma colegiada, también es necesario que esta dinámica fortalezca aún más al grupo gestor del CDR, de manera de incorporar a sus labores cotidianas a un mayor número de personas comprometidas con la iniciativa, que compartan información y la brinden a otros actores. Las reuniones periódicas de este grupo, asociadas a las reuniones ordinarias del CDR, son el espacio apropiado para la circulación de información y toma de decisiones compartidas sobre el futuro de la región.

8.3. Recomendaciones para mejorar la implementación de la estrategia

Por un lado, es necesario ampliar la capacidad de atracción de inversionistas privados, tanto al interior como al exterior del territorio, que se comprometan con la ejecución de proyectos innovadores en la región. Esto está directamente relacionado a la construcción de un ambiente propicio a la inversión privada, en especial con una mayor disponibilidad de información sobre programas de financiación de actividades productivas. La inclusión del Banco de Nordeste como nuevo miembro del Consejo de Desarrollo Regional puede facilitar el flujo y la disponibilidad de este tipo de información a los actores privados.

Por otro lado, mejorar la articulación entre los distintos programas y proyectos promovidos por el gobierno estatal, y también por el gobierno nacional, es condición fundamental para que los actores regionales tengan más claras las oportunidades para la ejecución de proyectos innovadores.

La creación de un fondo concursable para proyectos de desarrollo rural parece ser una interesante alternativa para la financiación de proyectos en la región.

El apoyo a arreglos productivos localizados, en especial en actividades que agreguen valor a productos primarios, como lo muestran las acciones de la SDLR, también pueden contribuir a la generación de nuevas oportunidades de negocios en la región.

Por último, es necesario ampliar las capacidades de los actores en la elaboración y ejecución de proyectos innovadores. La principal carencia verificada en regiones rurales de baja densidad poblacional y aisladas de los grandes centros es la baja calificación de sus recursos humanos. En este sentido, la articulación de las organizaciones de enseñanza en una Red Regional puede ser un instrumento importante para capacitar a los actores en la elaboración, gestión y evaluación de proyectos. La inversión en capacitación y formación de recursos humanos es, de esta forma, una orientación fundamental para el proceso de desarrollo.

8.4. Recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del desarrollo territorial

La principal recomendación para un mejor seguimiento y evaluación del desarrollo territorial está vinculada con el punto anterior, que señala la importancia de la formación de recursos humanos. La utilización de indicadores de gestión e impacto, con raras excepciones, no es parte del trabajo cotidiano de los actores involucrados en el CDR. Por eso es necesario involucrar a las organizaciones de enseñanza en actividades de seguimiento y evaluación, para corregir orientaciones y monitorear las acciones en ejecución.

El apoyo del aparato estatal también puede ser muy interesante en este sentido, si se abre la posibilidad de construir indicadores en conjunto con los actores regionales. El principal desafío parece ser el identificado por Sabel (2004), cuando se refiere a la necesidad de compatibilizar la elaboración y la ejecución de las tareas. Si eso no ocurre, los indicadores seguirán siendo parte de una labor burocrática a la cual los actores no dan importancia.

La utilización de indicadores de gestión e impacto se ha transformado en un imperativo para la atracción de recursos financieros para proyectos. Es por eso que existe un vínculo intrínseco entre la utilización de indicadores y la atracción de recursos, y los actores regionales deben enfrentarse a esa realidad con la formación de recursos humanos y la capacitación.

9. LECCIONES APRENDIDAS DEL CASO

Esta sección del informe busca sintetizar las principales lecciones aprendidas con el estudio de caso de la región Centro Sur/Vale do Salgado.

9.1 Criterios para la definición/delimitación de territorios rurales

- Los intentos de delimitación según criterios objetivos y técnicos, como los utilizados por la SDLR, fueron complementados con criterios de carácter subjetivo, más relacionados a la percepción que tienen los actores de su propio territorio. La principal lección en este sentido es que, por muy importantes que sean los criterios técnicos, es necesario respetar los criterios que utilizan las mismas poblaciones que habitan el territorio. La delimitación de territorios rurales debe asumir una orientación socio-técnica que sea legitimada por la sociedad, de forma que todos los actores asuman como propia esa delimitación.
- Sin embargo, existen subdivisiones ("*territorios dentro del territorio*") que se complementan en el conjunto más amplio y que pueden facilitar la articulación de actores locales y la puesta en marcha de proyectos concretos que no necesariamente alcanzan el territorio como un todo. Las articulaciones alrededor de la actividad de piscicultura son un ejemplo de ello.
- La descoordinación de las políticas y programas de gobierno (federal y estatal) que inciden en la zona puede ser enfrentada a través de la circulación de información entre los actores. Además, la consulta a los actores sobre sus principales demandas, y su incorporación a una

Estrategia de Desarrollo Regional, permite a las distintas instancias gubernamentales definir de manera más precisa sus acciones en el territorio. La discusión del PPA con base en los planes de desarrollo regional son un ejemplo de ello.

9.2 Fórmulas institucionales para la interacción público-privada y para la promoción y gestión del desarrollo territorial

- Los espacios de concertación, al colocar a distintos actores en contacto sistemático y estructurado, contribuyen a disminuir la desconfianza y fomentar relaciones de cooperación entre ellos.
- Sin embargo, es alrededor de proyectos que la interacción público-privada se realiza con más fuerza. Los proyectos son las instancias concretas que revelan la disposición real de los actores a cooperar y que permiten concretar acciones conjuntas.
- El formato adoptado por el CDR, con un tercio de representación del poder público y dos tercios de representación de la sociedad civil, ha contribuido a disminuir el conflicto entre actores. Sin embargo, existe aún una gran dependencia de los recursos públicos para la puesta en práctica de este arreglo institucional.
- La formalización del Consejo, a través de la elaboración, discusión y aprobación de un “Reglamento Interno”, fue un proceso que llevó a los actores a discutir de forma abierta y transparente las “reglas del juego” que van a orientar la convivencia entre ellos. Este documento orientador permite, además, que el Consejo se convierta en un organismo legalmente constituido.

9.3 Instrumentos utilizados para promover el desarrollo territorial rural

- La propuesta de un Fondo de Desarrollo Regional concursable para financiar proyectos parece ser un interesante instrumento para promover el desarrollo territorial rural. Dicha propuesta está siendo discutida en el ámbito de la SDLR.
- Los proyectos son los principales instrumentos para la promoción del desarrollo territorial rural. Sin embargo, la capacidad de elaboración de proyectos en la zona es baja, lo que demanda acciones de capacitación permanente sobre el tema. Proveer a la región de actores que tengan la capacidad de transformar buenas ideas en proyectos concretos, y que además logren convencer a otros actores de cooperar entre ellos, parece ser un desafío capital para el éxito de estos programas de desarrollo territorial rural.
- También el intercambio de experiencias, con visitas a proyectos en la zona y en otras regiones, también permite concientizar a los actores y los estimula a invertir esfuerzos en iniciativas compartidas.

9.4 Articulación de distintos programas públicos y privados, mecanismos e incentivos para la coordinación horizontal

- La articulación de distintos programas públicos y privados en un enfoque territorial sigue siendo uno de los principales desafíos para cualquier esfuerzo destinado al desarrollo territorial.
- La experiencia de la región Centro Sur/Vale do Salgado muestra un avance en la coordinación de programas y proyectos ejecutados por distintas secretarías del gobierno estatal. La oficina regional de la SDLR jugó un papel importante en la conexión de las otras oficinas estatales que actúan en la región. De forma constante, dentro y fuera del ámbito del CDR, los representantes estatales fueron encontrando complementariedades y alineando incentivos alrededor de proyectos concretos. Los ejemplos de articulación alrededor de las actividades de procesa-

miento del pescado, o de la confección de hamacas, indican que el aparato gubernamental está viviendo un proceso de cambio gradual hacia un enfoque territorial, que permite atravesar límites sectoriales.

- La participación de distintos actores en el CDR estimula procesos de aprendizaje por interacción que acaban por alterar los comportamientos de los propios actores. La práctica constante de analizar la realidad y las acciones de otros conlleva a la identificación de oportunidades de cooperación, entendida como una posibilidad de lograr en conjunto mejores resultados que en la actuación de los actores por separado. Así, el CDR sirve como espacio de encuentro y disputa sobre el futuro de la región (Meyer-Stamer, 2004), pero principalmente como espacio de aprendizaje organizacional. De esta forma, parece importante garantizar que las instancias colegiadas como el CDR de la región Centro Sur/Vale do Salgado promuevan y faciliten la interacción entre los actores alrededor de una dinámica permanente de análisis de la realidad en la cual están insertos, y de una intervención estructurada y pactada entre ellos.
- Para que lo anterior dé resultado, es importante resaltar el rol de los animadores del proceso de articulación de los actores, y destacar el valor de los proyectos como incentivos para la acción común. En cuanto al grupo de animadores, también existe el permanente riesgo de que un cambio de sus miembros podría dar por tierra con todo el esfuerzo realizado.

9.5. Articulación vertical: mecanismos e incentivos para vincular distintos niveles territoriales

- El ejercicio de planificación y programación presupuestaria del gobierno estatal, que toma en cuenta los planes de desarrollo regional, también es una evidencia de la búsqueda de nuevas formas de intervención estatal para la promoción del desarrollo. Un punto importante, en este sentido, fue la presentación del Plan de Desarrollo Regional de la región Centro Sur/Vale do Salgado a un conjunto de secretarías estatales que cuentan con recursos para la realización de proyectos. Según los propios miembros del CDR, este fue un significativo avance en la articulación vertical.
- Por otro lado, las entrevistas con cuadros técnicos de la SDLR dejaron en claro que, aunque haya sido un ejercicio que permitió que los técnicos de otras secretarías se aproximaran a la realidad regional, identificando áreas y temas de actuación que podrían integrar el trabajo de varias secretarías, aún queda mucho que hacer. Son necesarios cambios institucionales que permitan crear una estructura de incentivos para acciones cooperativas, bajo la perspectiva del desarrollo territorial. De cualquier forma, el Plan de Desarrollo Regional se ha mostrado como un importante instrumento para favorecer la articulación vertical.

10. BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVAY, Ricardo (2006) – **Para una teoría de los estudios territoriales** (en prensa). Organizado por Mabel Manzanal. Disponible en <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>.

BAR EL, R. (org.) (2002) – **Reduzindo a pobreza através do desenvolvimento econômico do interior do Ceará**. Fortaleza: Edições IPLANCE. En colaboración con Dafna Schwart, David Bentolila y Arie Shacha.

BAR EL, Raphael (2005) – **Desenvolvimento Econômico Regional para a Redução da pobreza e desigualdade: o modelo do Ceará**. Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará.

- CARON, Patrick** (2005) – Critérios para a delimitação de territórios. Apresentação realizada en el Seminario “**Desafios y Perspectivas del Desarrollo Regional en América Latina**”. FAO, Santiago de Chile, noviembre de 2005.
- CORTES, S.M.V.** (2005) – **Céticos e Esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre 2005.
- MEYER-STAMER, Jorg** (2004) – **Governance and territorial development: policy, politics and polity in local economic development**. *Mesopartner working paper*, 07/2004. Disponible en <http://www.mesopartner.org>.
- SABEL, Charles** (2004) – **Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability**. Disponible en <http://www.law.columbia.edu/sabel/papers/Sabel.definitief.doc>.
Extraído de Internet el 02/05/2006.
- SDLR** (2004) – **Plano de Desenvolvimento Regional do Centro Sul/ Vale do Salgado**. Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará.
- SEN, Amartya** (2000) – **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras.
- SEPLAN/CEARÁ** (2003) – **Plano Plurianual Compartilhado 2004-2007 – Crescimento com Inclusão Social**. Fortaleza: Secretaria de Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará.
- TENDLER, Judith** (1998) - **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.
- VEIGA, José Eli** (2002) – **Cidades Imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula**. Ed. Autores Associados, p. 304.
- VEIGA, José Eli** (2005) - A Relação Rural/Urbano no Desenvolvimento Regional **Cadernos do CEAM Vol. 17**, Fevereiro 2005, pp. 9-22. (Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília, UnB).
- YOUNG, Iris** (2000) – **Inclusion and democracy**. Oxford, Oxford University Press.

EL TERRITORIO DE ARAUCO, EN LA REGIÓN DEL BÍO BÍO, CHILE⁴³

ANTECEDENTES

Desde junio del año 2004, FAO ha venido acompañando a la Región del Bío Bío en la implementación del Modelo de Gestión Territorial. Ello llevó a considerar el proceso de planificación territorial de Arauco como caso de estudio para el proyecto FAO/BID de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y Regional.

El objetivo de este documento es investigar, desde una perspectiva operativa, las condiciones que permiten crear y sostener arreglos institucionales en el territorio de Arauco, región del Bío Bío.

La sistematización y el análisis de los arreglos institucionales desde la perspectiva operativa pueden ser muy útiles para promover el desarrollo regional y territorial en futuras políticas públicas, tanto en Chile como en otros territorios de América Latina y el Caribe.

⁴³ Este capítulo fue desarrollado por Claudio Valenzuela Chadwick. Consultor del componente Desarrollo Territorial Rural del Proyecto de cooperación técnica entre la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y la División de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	127
1. CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO	127
1.1. Elementos de contexto del estudio de caso	127
1.2. El territorio de Arauco: su ámbito político institucional	128
1.3. Características generales del territorio de Arauco: ambientales, económicas, sociales y culturales	129
1.3.1. <i>Características ambientales</i>	129
1.4. El modelo de descentralización en Chile	133
2. DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO: CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN	134
2.1. Construcción del territorio: elementos históricos	134
2.2. Identificación/delimitación del territorio; criterios operacionales utilizados	135
2.2.1. <i>La convergencia entre territorio “construido” y territorio “definido”</i>	136
2.3. La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación	136
2.3.1. <i>Dificultades y oportunidades</i>	136
3. ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO; RACIONALIDAD, INTERESES, COMPORTAMIENTO Y RESPUESTAS A INCENTIVOS	137
3.1. Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas locales promotoras del desarrollo	137
3.1.1. <i>Incentivos principales a la formación de las alianzas</i>	137
3.1.2. <i>Mapeo de actores territoriales</i>	139
3.1.3. <i>¿Qué incentivos son necesarios para la participación de estos actores?</i>	140
3.2. Actores sociales no involucrados	140

4.	ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES	141
4.1.	Elementos de contexto regional para la comprensión del proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales	141
4.2.	Análisis de la estructura operacional propuesta para la Alianza del territorio de Arauco	141
	4.2.1. <i>Etapas y actividades del Programa</i>	142
4.3.	Análisis de la funcionalidad de la estructura propuesta para la Alianza	143
	4.3.1. <i>Mecanismos formales de división de responsabilidades</i>	143
	4.3.2. <i>Coordinador territorial, articulador de la Alianza</i>	143
4.4.	Análisis de los mecanismos de coordinación	144
	4.4.1. <i>Unidad de Gestión Territorial de Arauco</i>	144
	4.4.2. <i>Directorio Provincial de Arauco</i>	144
	4.4.3. <i>Secretaría Ejecutiva</i>	145
	4.4.4. <i>Directorio Regional</i>	145
	4.4.5. <i>Asociación de Municipios</i>	145
4.5.	Mecanismos de representación social de la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?	146
	4.5.1. <i>Articulaciones público-privadas</i>	146
	4.5.2. <i>Mesa de Pesca</i>	146
	4.5.3. <i>Mesa de Quesos</i>	147
	4.5.4. <i>Mesa de Papas</i>	148
	4.5.5. <i>Mesa de Turismo</i>	148
4.6.	Análisis de la articulación público-privada	148
5.	ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL	149
5.1.	La formulación del PDT. Elementos para la comprensión del proceso	149
5.2.	El contenido de la estrategia: componentes y análisis del PDT	149
	5.2.1. <i>Contenido del PDT</i>	149
	5.2.2. <i>Análisis del PDT</i>	151
5.3.	La estrategia propuesta y la realidad territorial: sus vínculos y articulaciones	151
6.	ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA: MESA DE TURISMO	152
6.1.	Los actores de los proyectos innovadores	152
6.2.	Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial: actores territoriales y actores directos ocasionalmente involucrados	153
	6.2.1. <i>Actores territoriales</i>	153
	6.2.2. <i>Actores directos involucrados</i>	153
	6.2.3. <i>Actores directos ocasionalmente involucrados</i>	154
	6.2.4. <i>Actores indirectos</i>	155
6.3.	Consecuencias e implicaciones de la experiencia del turismo en relación con las otras Mesas existentes	155
7.	ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA OPERACIÓN DE LA ALIANZA EN LA GOBERNABILIDAD REGIONAL	155

7.1.	Indicadores propuestos por el PDT en el nivel regional	155
7.2.	Indicadores utilizados por la Alianza	155
7.3.	Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en el territorio	156
7.3.1.	<i>Algunos impactos ya verificables en el territorio</i>	157
8.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	158
8.1.	Conclusiones y recomendaciones relativas a la Gestión del Territorio	
	Delimitación territorial	158
	8.1.1. <i>Seguimiento y control</i>	158
	8.1.2. <i>Sustento jurídico</i>	158
	8.1.3. <i>Proyecto político territorial</i>	159
	8.1.4. <i>Estructura institucional</i>	159
	8.1.5. <i>Reconocimiento de actores</i>	159
8.2.	Conclusiones y recomendaciones para mejorar la implementación de la Estrategia del PDT	160
	8.2.1. <i>Arreglos institucionales para la planificación territorial</i>	160
	8.2.2. <i>Acompañamiento social de la implementación de la estrategia</i>	160
	8.2.3. <i>Utilizar nuevos sustentos jurídicos para el reforzamiento de la estrategia</i>	160
	8.2.4. <i>Elección de actores territoriales interesados</i>	160
	8.2.5. <i>Promover la participación de privados y de la sociedad civil en la implementación del PDT</i>	161
	8.2.6. <i>Rol protagónico del sector público</i>	161
	8.2.7. <i>Reconocer las intervenciones anteriores</i>	161
	8.2.8. <i>Capacidad de seguimiento técnico de un PDT</i>	161
8.3.	Conclusiones y recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del Desarrollo Territorial	161
	8.3.1. <i>Consolidación de las mesas territoriales como instancia de decisión</i>	161
	8.3.2. <i>Certificación de proyectos territoriales</i>	161
	8.3.3. <i>Construcción de indicadores para los arreglos entre actores territoriales</i>	162
9.	SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL	162
9.1.	Promover consensos territoriales progresivos	162
9.2.	Divulgar pequeños logros reconocidos	162
9.3.	Identificar hitos territoriales reconocibles	162
9.4.	Promover la confianza y la reciprocidad territorial	162
9.5.	Buscar actores territoriales validados	162
9.6.	Reconocer que un proyecto territorial es un proyecto político	162
9.7.	Impulsar la delimitación de los territorios en relación con los actores territoriales y su identidad	163
9.8.	Incentivar procesos dinámicos de construcción territorial	163
10.	BIBLIOGRAFÍA	163
	ANEXO 1	164

RESUMEN EJECUTIVO

A partir del Plan de Desarrollo Territorial de Arauco, promovido por la Estrategia Regional de Desarrollo del Bío Bío y por el Programa de Desarrollo Territorial de la Región, se estudia las condiciones que permitieron crear y sostener los arreglos institucionales para promover el desarrollo del territorio de Arauco.

El abordaje metodológico del presente documento estuvo sustentado en la colecta y el análisis de información secundaria, en entrevistas semiestructuradas con informantes clave del proceso territorial, en la participación del consultor como observador de *focus groups* y en actividades territoriales tales como la presentación de proyectos, las reuniones de mesas público-privadas, etc. Cabe destacar que el consultor trabajó en la región del Bío Bío por más de tres años en el gobierno regional, en el Programa de Desarrollo Territorial.

En este documento se describe la situación de contexto del territorio desde el punto de vista institucional, económico y físico. Posteriormente, se desarrolla analíticamente la historia de cómo se ha ido constituyendo el territorio, cuáles fueron las diferentes intervenciones del Estado en estas materias y cuáles las conexiones y desconexiones entre programas de desarrollo previos y posteriores. A continuación, se analiza la actuación que han tenido los diferentes actores en el territorio, tanto los actores públicos, a través de las distintas iniciativas que ha promovido la gestión territorial, como los privados que han acompañado este proceso desde diferentes áreas de interés. También se identifica a los actores que no han participado del proceso y se sugiere la forma de incorporarlos a la gestión territorial.

Más adelante, se sistematiza la estructura operacional del modelo de gestión territorial, tanto la que se define por “decreto” como la que se termina operativizando. Asimismo, se describe y analiza cómo y quiénes participan de los mecanismos de participación social, así como el proceso de construcción social desde los orígenes, que muchas veces es anterior a la implementación de la estrategia.

Finalmente, se profundiza en el Plan de Desarrollo Territorial de Arauco y en cómo este colabora con la consolidación del territorio de planificación desde el punto de vista de la gobernabilidad territorial.

El análisis de impacto de la operación de las alianzas en la gobernabilidad territorial⁴⁴ deriva en conclusiones y recomendaciones que entregan elementos sumamente interesantes de considerar en la continuidad de iniciativas como estas y en la implementación de políticas públicas territoriales para otras regiones del continente.

1. CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO

“La mirada territorial permite ordenar nuestros anhelos y no arrancar con la primera idea de un buen profesional de la comuna”.
Carlos González, Alcalde de Lebu

1.1. Elementos de contexto del estudio de caso

El objetivo de este documento es presentar desde una perspectiva operativa y operacional las condiciones que permitieron crear y sostener arreglos institucionales para promover el desarrollo del territorio de Arauco, en la región del Bío Bío.

⁴⁴ Capacidad de los actores territoriales de ejercer control sobre el espacio en que se desenvuelven.

La alianza estudiada corresponde a la estructura armada para la implementación del Programa de Desarrollo Territorial, en vigencia en la región desde el año 2002. Este Programa sentó las bases para la implementación de un modelo de gestión regional del desarrollo en la región del Bío Bío. Esto permitió acordar para Arauco un Plan de Desarrollo Territorial (PDT) consensuado, que luego se operativizó a través de mesas público-públicas (como la Asociación de Municipios de Arauco) y público-privadas sectoriales (Mesas de Quesos, Papas, Pesca y Turismo).

1.2. El territorio de Arauco: su ámbito político institucional

El Estado chileno se divide administrativamente en regiones, provincias y comunas⁴⁵. Las primeras son el espacio donde se construye y modela la administración pública. Allí se ubica el primer agente directo e inmediato del presidente de la República, elegido por él, denominado intendente regional. Junto al intendente, se encuentran los representantes de los ministerios y servicios públicos, denominados secretarios ministeriales o SEREMIS, y los directores regionales de los diferentes servicios públicos⁴⁶. Ellos son designados por el ministro o director nacional del servicio en mutuo acuerdo con el intendente regional. En cuanto a sus dependencias administrativas, los SEREMIS y los directores regionales dependen de los ministros y de los directores nacionales; se relacionan con el intendente sólo desde el punto de vista político.

A partir de 1991 se crean los Gobiernos Regionales, única institución autónoma regional, con patrimonio propio y administrador del Fondo de Desarrollo Regional (FNDR⁴⁷), presidido por el intendente regional –como órgano ejecutivo del mismo– y el Consejo Regional. Este último está integrado por veintiún representantes de las comunas, elegidos por los concejales y alcaldes de cada comuna de la región.

En el espacio provincial, la estructura administrativa está presidida por un gobernador provincial, que es designado por el presidente de la república y está a cargo del gobierno y la administración interior del Estado. Junto al gobernador provincial existen delegaciones provinciales de servicios públicos; se trata, en general, de funcionarios de planta de los servicios, sin capacidad resolutive, que acercan las unidades administrativas a los ciudadanos.

En el plano local se encuentran la municipalidades. Son corporaciones autónomas de derecho público, que tienen como máxima autoridad al alcalde y al Consejo Municipal, ambos elegidos directamente por los ciudadanos de cada comuna.

De forma transversal al espacio nacional, regional, provincial y local existen los programas, una sumatoria de proyectos específicos que en su conjunto promueven un determinado objetivo. Por lo general, son financiados por dos o más instituciones, requieren de una coordinación interinstitucional y trascienden los tiempos de los mandatos políticos. Con respecto al presente estudio, existen tres programas relevantes desde el punto de vista de la formación del territorio y de los instrumentos de coordinación para su gestión: el Programa PRORURAL y el Programa Chile Emprende, descritos más adelante, y el Programa de Desarrollo Territorial.

Esta estructura de la administración del Estado y los programas antes descritos son reconocibles en todo el territorio nacional. De esta forma, a la Provincia de Arauco, ubicada en la región del Bío Bío, le corresponde un conjunto de siete comunas, entre ellas Arauco, Curanilahue, Los Álamos, Lebu, Cañete, Contulmo y Tirua.

⁴⁵ En Chile, se llama “comuna” a los municipios, aunque se utilizan indistintamente los dos términos.

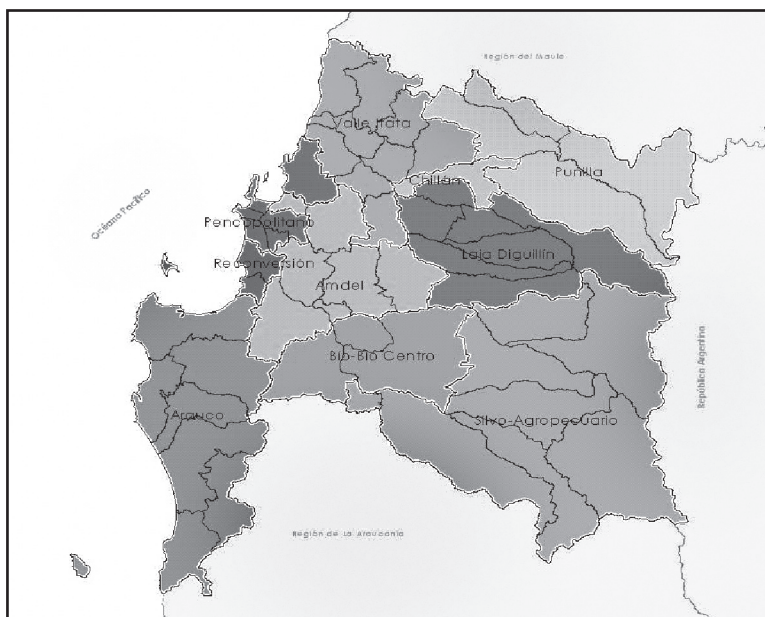
⁴⁶ Los servicios públicos son órganos subordinados a los ministerios cuya función es la ejecución de políticas públicas sectoriales.

⁴⁷ El Fondo Nacional de Desarrollo Regional corresponde a recursos regionales administrados y designados por las regiones, propuestos por el Gobierno Regional y luego aprobados o rechazados por el Consejo Regional, cuyo monto es aprobado en el presupuesto nacional por el Congreso Nacional.

1.3. Características generales del territorio de Arauco: ambientales, económicas, sociales y culturales

1.3.1. Características ambientales

FIGURA 1
MAPA DEL TERRITORIO



Superficie y extensión

La provincia de Arauco se sitúa en el sudoeste de la región del Bío Bío. Su superficie alcanza los 5.464 km², lo que representa el 14,7% de la superficie regional. Este espacio territorial se encuentra en la planicie de sedimentación marina, limitada al oriente por la cordillera de Nahuelbuta y al occidente por el océano Pacífico, con un ancho medio de 25 a 30 km y una longitud de casi 170 km.

Relieve

Desde el punto de vista geográfico, la provincia de Arauco se emplaza dentro de dos unidades de relieve. La primera se denomina Meseta Central de Arauco y corresponde a una planicie litoral que se extiende por 170 km en sentido Norte-Sur entre los ríos Bío Bío y Tirúa y por 25 km de ancho medio, entre la costa y la cordillera de Nahuelbuta. En la Meseta Central, se han trazado las vías de comunicación y, en torno a ellas, se ha ubicado gran cantidad de centros urbanos, como Curanilahue, Cerro Alto, Los Álamos, Cañete y otros poblados menores, todos ellos emplazados a orillas del camino principal de la provincia.

La segunda unidad de relieve es la cordillera de Nahuelbuta, que tiene una extensión de 190 km en sentido Norte-Sur, entre Schwager por el Norte y el cerro Mirador por el Sur. El ancho máximo, con 50 km, lo alcanza entre las localidades de Cañete y Algol. Esta unidad ha sido escasamente habitada y constituye una importante barrera para las comunicaciones con los pueblos del llano cen-

tral. Además, es un área de gran importancia ecológica para la provincia por su vegetación nativa tan escasa. La explotación forestal se basa principalmente en el pino radiata y el eucalipto.

Los ríos de la provincia se caracterizan por nacer en la cordillera de Nahuelbuta y tener un régimen pluvial. La provincia posee dos lagos (Lanahue y Lleu Lleu), que se forman por las aguas superficiales y subterráneas provenientes de la cordillera de Nahuelbuta. Además, existen una serie de lagunas menores al sur de Los Álamos hasta Tirúa.

Clima

La provincia de Arauco se ubica en la zona de clima templado húmedo que predomina desde la desembocadura del río Bío Bío hasta el sur, por el litoral de la región, en particular en la franja costera y vertiente occidental de la cordillera de Nahuelbuta. La principal característica de este tipo climático es la abundancia de precipitaciones, que fluctúan entre los 1.300 y los 2.000 mm repartidos durante todo el año, con un corto periodo seco de dos o tres meses en la estación de verano.

La temperatura es moderada por efecto de la cercanía del océano, lo que regula la amplitud térmica entre el día y la noche, así como los contrastes anuales. La temperatura media anual es de 12 °C y la humedad relativa promedio de 70%, lo que, junto con las abundantes precipitaciones, favorece el desarrollo de vegetación natural y de plantaciones forestales.

Características de la población

El territorio de Arauco tiene una población de 157.255 habitantes (8,7% respecto del total regional al año 2002). La densidad de población es de 29 hab/km². Las comunas más densamente pobladas son Lebu y Cañete, en el sector central del territorio.

El 74,7% de la población vive en sectores urbanos. Sin embargo, el porcentaje de población urbana⁴⁸ en relación con la rural es muy diverso dentro del territorio. En el centro-norte del territorio, hay comunas que se acercan al 90% de la población urbana (Curanilahue, Lebu y Los Álamos), mientras que en el cono sur se presentan comunas como Contulmo, con un 45% de población urbana, y Tirúa, con un 25%.

La población indígena mapuche del territorio de Arauco, según el censo del año 1992, arroja un total de 18.983 personas, de las cuales 10.059 son hombres y 8.924 son mujeres. Un 54% de esta población se concentra en áreas urbanas y un 46% en áreas rurales. Esto indica el importante nivel de migración indígena rural-urbana existente, debido a la escasez de tierras y a la búsqueda de oportunidades de trabajo fuera de las áreas rurales, entre otros factores de interés. En el Cuadro 1, se indica el detalle por comuna de la población mapuche.

⁴⁸ Definición según el Estado de Chile de población urbana: población que vive en conjuntos de viviendas concentradas con más de 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes con un 50% o más de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias y/o terciarias (Censo 1992). Aunque esta forma de definir y caracterizar la población se encuentra en discusión, lo anterior se plantea sobre la base del estudio "Beyond the city" realizado por el Banco Mundial en 2005.

CUADRO 1 POBLACIÓN MAPUCHE EN LA PROVINCIA DE ARAUCO⁴⁹

Comunas	Población urbana y rural			Población urbana			Población rural		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Lebu	1.582	1.335	2.917	1.193	1.049	2.242	389	286	675
Arauco	1.328	1.202	2.530	770	745	1.515	558	457	1.015
Curanilahue	1.877	1.695	3.572	1.738	1600	3.383	139	95	234
Los Álamos	1.222	1.107	2.329	805	764	1.569	517	343	760
Cañete	2.304	2.077	4.381	638	670	1.308	1.666	1.407	3.073
Contulmo	415	339	754	33	28	61	382	311	693
Tirúa	1.331	1.169	2.500	109	124	233	1.222	1.045	2.267
Total	10.059	8.924	18.983	5.286	4.980	10.266	4.773	3.944	8.717
			100%			54%			46%

Fuente: Censo Poblacional 1992.

En la actualidad, existen 97 comunidades indígenas en la provincia, con un número total de 2.227 familias y un promedio de 19 familias por comunidad. En el Cuadro 2 se entrega el detalle por comunas.

CUADRO 2 DISTRIBUCIÓN DE COMUNIDADES INDÍGENAS POR COMUNA EN LA PROVINCIA DE ARAUCO

Comunas	Comunidades	Nº de familias	Promedio de familias/comunidad
Lebu	3	44	14,6
Arauco	9	117	13
Curanilahue	S/I	S/I	S/I
Los Álamos	9	122	15,2
Cañete	33	852	26,6
Contulmo	13	204	15,6
Tirúa	30	888	30,6
Total	97	2.227	19,2

Fuente: CONADI.

Características económicas

La provincia de Arauco posee una superficie de 546.415 ha, de las cuales el 63% está cubierto por bosques naturales y plantaciones (347.460 ha). Esta superficie representa cerca del 20% de la superficie boscosa de la Región del Bío Bío. Las comunas con mayor superficie cubierta de bosques son Curanilahue, Cañete y Arauco. En el siguiente cuadro se observa el desglose de la superficie de bosques según comuna.

⁴⁹ Población mayor a 14 años que declaró pertenecer a la cultura mapuche.

Superficie de bosques por comuna

La producción forestal es destinada a celulosa o aserrío. El principal destino es la celulosa. En la industria del aserrío existe una gran brecha entre aquellos aserraderos de gran tecnología, producción y gestión modernas y aquellos que se instalan ocasionalmente (volantes) según los precios internos del país y las condiciones del negocio. La producción de madera aserrada de la provincia es un 30% de la producción regional (INFOR 2001), lo que demuestra que este subsector de la economía regional es relevante y ha tenido un aumento sostenido de la producción.

CUADRO 3

Comunas	Bosque nativo		Plantación		Bosque mixto		Total	
	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)
Arauco	11.607,4	1,5	43.069,8	4,6	803,5	2,1	55.480,7	3,1
Curanilahue	21.047,8	2,7	68.720,9	7,3	2.023,1	5,3	91.791,8	5,2
Cañete	22.173,7	2,8	34.785,6	3,7	1.938,2	5,1	58.897,5	3,3
Lebu	3.155,8	0,4	27.713,1	3,0	263,2	0,7	31.132,1	1,8
Los Álamos	13.693,1	1,7	28.340,8	3,0	933,3	2,4	42.967,2	2,4
Contulmo	16.538,7	2,1	22.945,0	2,4	1.793,5	4,7	41.277,2	2,3
Tirúa	4.496,3	0,6	20.804,9	2,2	154,7	0,4	25.455,9	1,4
Total	92.712,8	11,8	246.380,1	26,2	7909,5	20,7	347.002,4	19,5

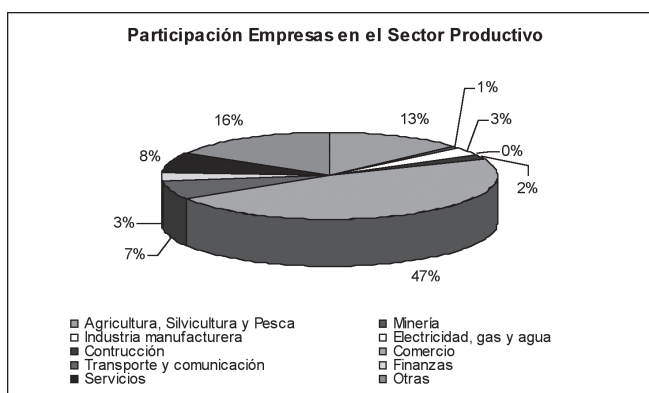
Fuente: Dirección Regional de CONAF, 2005.

La especie más explotada por la industria del aserrío es el pino radiata, con una producción de 1.144.383 m³/año, seguida muy de lejos por coihue, con 790 m³/año.

Distribución de patentes por sector productivo. Provincia de Arauco

El Gráfico 1 da cuenta de la distribución de las empresas formales de la provincia de Arauco, en relación con el sector productivo al que pertenecen.

GRÁFICO 1 PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS POR SECTOR PRODUCTIVO

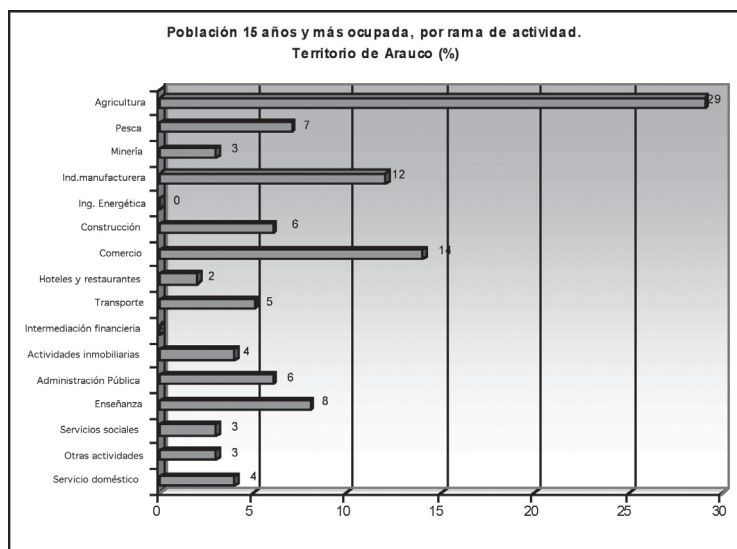


Fuente: Estudio Serplac, 1998.

Distribución de la población de la provincia de Arauco por actividad económica

El Gráfico 2 da cuenta de la distribución de la población por rama de actividad económica en la Provincia de Arauco.

GRÁFICO 2 POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS OCUPADA, POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA. PROVINCIA DE ARAUCO



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2002.

1.4. El modelo de descentralización en Chile

El gobierno ha definido una política nacional para el desarrollo regional, que tiene un claro propósito normativo. Su principal objetivo es entregar pautas y lineamientos de carácter nacional para orientar la acción pública y privada en materias relativas al desarrollo económico, social y cultural de las regiones (MIDEPLAN, 2002).

Este objetivo se concentra en los siguientes puntos (Sistematización y evaluación del modelo de gestión territorial de la Región del Bío Bío, 2006):

- Dar dirección al conjunto que forma el sistema de regiones, articulando un proyecto económico y social.
- Definir los lineamientos nacionales para el desarrollo regional estimulando la participación ciudadana.
- Ofrecer contenidos al proceso de desarrollo administrativo e institucional, la distribución de competencias y la asignación de responsabilidades institucionales.
- Tomar en cuenta los diferentes enfoques para impulsar el desarrollo económico y social.

Para el cumplimiento de dichos objetivos existen ejes políticos, administrativos, fiscales y territoriales. El primer eje busca perfeccionar el sistema democrático, separar las líneas de gobierno

interior y regional, estableciendo distinciones en el papel del intendente para ambas materias, y mejorar los instrumentos y canales de participación. La descentralización administrativa persigue consolidar la administración pública regional y establecer el aparato administrativo a través de la creación de servicios públicos regionales. El eje fiscal pretende orientar las finanzas públicas en un marco de mayor autonomía para los órganos descentralizados, dotándolos de las capacidades para formular y ejecutar su presupuesto (por ejemplo, gobiernos regionales). La descentralización territorial trata de establecer una política para los territorios especiales del país cuyos habitantes se encuentran en desventaja para acceder a los beneficios del desarrollo.

2. DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO: CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN

En la delimitación territorial propuesta en el año 2000, los territorios son definidos como agrupaciones de comunas o partes de ellas, establecidas en función de parámetros de orden institucional, físicos y económicos. Luego, durante la implementación del modelo de gestión regional, el territorio acaba delimitándose en la práctica por quienes se apropian del espacio territorial en el proceso de construcción de la Alianza.

Para comprender este cambio en los criterios sobre la delimitación de los territorios es importante entender los aspectos históricos en la construcción del territorio, los criterios operacionales utilizados en la delimitación y los acuerdos entre actores que se fueron dando al interior de este espacio geográfico.

2.1. Construcción del territorio: elementos históricos

En 1994, una de las primeras iniciativas de coordinación interinstitucional constituyó el Plan Arauco, el cual era liderado por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) y apoyado por la Gobernación provincial de Arauco y el Gobierno Regional de Bío Bío. Estas instituciones priorizaron, en conjunto con los municipios, diferentes proyectos de inversión privada que promovieron la reconversión para enfrentar la crisis del carbón, dado que las minas de Lota y Coronel habían sido cerradas y las de Curanilahue y Lebu disminuido considerablemente su extracción. A partir de ello y como un plan de reconversión de la provincia, se entregaron una serie de subsidios e incentivos a empresas privadas para que se instalaran (subsidio a las instalaciones físicas y a la contratación de mano de obra) y así generar actividad productiva y empleo. Este programa aún existe, pero CORFO ha tenido que aumentar las barreras de entrada de empresas por abusos y experiencias negativas del instrumento.

En el año 1998 surge el programa PRORURAL, que se ejecuta en el territorio de Arauco. Su objetivo era coordinar y catalizar el conjunto de iniciativas de desarrollo rural que realizan diversas reparticiones ministeriales y que son indispensables para enfrentar la pobreza rural y crear condiciones para el desarrollo de la agricultura. El programa era financiado por la Subsecretaría de Agricultura y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). La Subsecretaría de Agricultura aportaba recursos para su funcionamiento operativo y la SUBDERE entregaba fondos a las municipalidades para el fortalecimiento municipal. A partir de estos dos aportes, el PRORURAL debía funcionar como red consiguiendo recursos del resto de las instituciones para financiar los planes acordados a nivel territorial.

Los planes acordados a nivel territorial constituían los Planes de Inversión Zonal, que se presentaban cada año y que eran la base de acuerdo programático y financiero de las instituciones públicas y privadas que participaban en el territorio. Para ello, fue preciso identificar ejes estratégicos de desarrollo con metodologías de participación ciudadana que permitieran identificar los ejes prioritarios y la creación de las primeras instancias en torno de los mismos. La priorización del eje de Arauco estuvo concentrada en la actividad turística.

El proceso de construcción de los Planes de Inversión Zonal contribuyó a la creación de confianzas, al traspaso de información y al conocimiento mutuo entre instituciones que trabajan en el territorio y que anteriormente no tenían contacto entre ellas. Esto permitió la identificación de ejes prioritarios y la creación de las primeras instancias de organización territorial.

En cuanto al diseño del Programa, estaban planteados distintos niveles de toma de decisiones que iban desde un Consejo Directivo Nacional, en el cual participaban el ministro, los subsecretarios y los intendentes, hasta una organización municipal que hoy constituye la Asociación de Municipios de Arauco.

En la provincia de Arauco, en aquella época, solo existía la Asociación del Cono Sur (una asociación de tres municipalidades, Tirúa, Contulmo y Cañete), organizada por interés propio con el fin de enfrentar problemas comunes del territorio. A partir de incentivos de la SUBDERE, independientes del PRORURAL, esta asociación se amplía a todas las comunas de la provincia financiando un secretario técnico y algunos recursos para proyectos asociativos.

Con el antecedente del Plan Arauco, son el PRORURAL y los esfuerzos que hace la SUBDERE los que promovieron la asociatividad territorial hasta el año 2002. A fines de 2002, el PRORURAL cerró como programa y la Asociación de Municipios asumió el liderazgo del trabajo territorial apoyada por los aportes financieros que continuaron por parte de la SUBDERE. Con este aporte, la Asociación pudo mantener las instancias de coordinación que se habían creado y que durante ese año se habían visto debilitadas por falta de recursos para la articulación.

En el año 2004 comienza la ejecución del Programa de Desarrollo Territorial, promovido y financiado por el Gobierno Regional, que pretende ser el soporte técnico para instaurar un Modelo de Gestión Territorial, es decir, una forma de gestión pública que apoya la coordinación según las vocaciones y los ejes de desarrollo planteados por el propio territorio. Esta propuesta consiste en un intento de coordinar una herramienta de participación territorial que signifique una ayuda en la toma de decisiones regionales.

2.2. Identificación/delimitación del territorio; criterios operacionales utilizados

El Gobierno Regional delimitó en el año 2000 14 territorios de planificación como agrupaciones de comunas o partes de ellas, establecidas en función de parámetros de orden institucional, físicos y económicos. En el caso del territorio de Arauco, en la delimitación del territorio se tuvo en cuenta:

1. Al momento de determinar la provincia de Arauco como territorio de planificación, ya existía una asociación municipal que había estado apoyada por el Estado desde que la SUBDERE solicitó ampliar la Asociación del Cono Sur a toda la provincia. Además, el Programa PRORURAL venía trabajando con el territorio desde el año 98 fortaleciendo la asociatividad municipal.
2. El hecho de ser Arauco el único territorio que coincide con la división político-administrativa (es decir, territorio = provincia), a diferencia de lo que sucede en el resto de la región, donde hay hasta tres territorios por provincia y un territorio que abarca dos provincias. Esta coincidencia del territorio con la provincia facilitó en extremo la coordinación interinstitucional, ya que existía la figura del gobernador como aglutinante político de las instituciones del Estado. Una situación similar ocurre entre los actores privados y la sociedad civil, ya que dicho funcionario representa la máxima autoridad política dentro del territorio.
3. En relación con la figura del gobernador, este potenció el modelo de gestión territorial como concepto aglutinador de la gestión pública, puesto que le permitió presentar el modelo de gestión territorial como propuesta política de su administración.
4. En relación con la conformación geográfica del territorio, el espacio físico tiene características relativamente homogéneas, con la cordillera de la costa en el límite Este, el mar en el Oeste

y tres vías de accesos, dos de ellas asfaltadas. Esta situación de entrada y salida es, según los entrevistados, un elemento determinante en la delimitación del territorio.

2.2.1. La convergencia entre territorio “construido” y territorio “definido”

A diferencia del resto de los territorios de planificación “definidos” por el modelo de gestión territorial, el territorio de Arauco corresponde a la división administrativa existente, es decir, a la provincia de Arauco. Esta situación facilitó en extremo el territorio “construido”, dado que sobre este espacio ya había una serie de iniciativas de gestión territorial que se habían realizado, tales como el PRORURAL, la Asociación de Municipios y la misma organización política del Estado a nivel provincial encabezada por el gobernador provincial.

Experiencias previas como el PRORURAL permitieron dar continuidad al trabajo de las mesas territoriales de Turismo, que analizaremos en la sección 6. Una situación similar ocurre con la Asociación de Municipios y con las Mesas de Trabajo de Papas y Quesos. El hecho de promover la continuidad de políticas de desarrollo, como la conformación de estas Mesas o el fortalecimiento de la asociatividad municipal, es reconocido positivamente por los actores en relación con el comienzo de políticas nuevas sin considerar las experiencias previas.

2.3. La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación

Al momento de definir la Alianza de Arauco, entendida como un acuerdo-marco de acción territorial, los actores públicos y políticos, la sociedad civil y los actores privados proyectan su visión del espacio en que se desenvuelven y lo reflejan físicamente en un Plan de Desarrollo Territorial (PDT). El PDT debe promover esta alianza local entregando el sustento técnico y operativo para su implementación.

Así, el territorio de Arauco, a través de una Alianza local que validara los ejes estratégicos y la visión del territorio, acordó el PDT, que se firmó el 16 de diciembre de 2004. A la firma del acuerdo concurren toda la institucionalidad provincial, la Asociación de Municipios de Arauco y algunos representantes de las Mesas de Turismo, Quesos y Papas. Este evento fue patrocinado por FAO y por la Universidad de Bío Bío, que comenzaron a ver con interés el proceso territorial que se estaba llevando a cabo en el territorio de Arauco.

Esta Alianza local, sustentada técnicamente en el PDT como documento, se encuentra basada en la gestión del establecimiento de Mesas de Concertación público-privadas y público-públicas, estructuradas por sector de interés. La experiencia con las Mesas de Concertación se presenta en la sección 4.5.

2.3.1. Dificultades y oportunidades

El hecho de contar con un gobernador provincial en el territorio permite tener un articulador institucional de la inversión pública. La principal dificultad de esta función es que la articulación está dada por la capacidad de persuasión con que cuenta el gobernador sobre las instituciones del Estado que intervienen en el territorio. Todas ellas dependen directamente de los respectivos ministerios y servicios públicos.

La herramienta técnica primordial que tiene el gobernador es el PDT. Para su utilización, el PDT debe ser constantemente actualizado con el fin de que oriente la gestión pública al momento de invertir y priorizar recursos.

El PDT debe representar los anhelos y las prioridades territoriales. Para ello, su principal fortaleza consiste en los mecanismos de participación que se establezcan en su construcción, de modo

que el principal desafío pasa por fortalecer los espacios de participación de los actores existentes en el territorio a través de las mesas sectoriales. Ahora bien, para que ellas funcionen deben existir mandatos claros con respecto a la toma de decisión y el control sobre sus actividades.

3. ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO; RACIONALIDAD, INTERESES, COMPORTAMIENTO Y RESPUESTAS A INCENTIVOS

3.1. Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas locales promotoras del desarrollo

3.1.1. Incentivos principales a la formación de las alianzas

Con el fin de hacer un acercamiento de los incentivos de los diferentes actores que interactúan en el territorio de Arauco, es importante distinguir previamente cuatro grupos, cada uno de ellos con sus propias particularidades e incentivos.

- a) **Sector político:** Este grupo está conformado por las autoridades regionales y las territoriales, es decir, el intendente regional, el gobernador provincial de Arauco, los alcaldes de las siete comunas, los SEREMIS y los directores de servicios. Los incentivos de este sector son:
- Mejorar la gestión y el impacto de su administración.
 - Ejecutar un proyecto político en el territorio con una propuesta coherente con la gestión del gobierno.
 - Mantener el poder político del gobierno y la autoridad de liderazgo en la institución.
 - La motivación personal de la autoridad.
- b) **Sector público:** Son los funcionarios y profesionales de carrera, es decir, los funcionarios de planta que no tienen movilidad del cargo. Este tipo de funcionarios se presentan en todas las reparticiones públicas y muchas veces se encuentran desilusionados de la gestión pública, por lo cual se requiere un especial esfuerzo por parte de las instituciones para “reencantar” su motivación en el trabajo. Los incentivos de este sector son:
- Dar cumplimiento a las orientaciones técnico-políticas de las autoridades del servicio y a las orientaciones generales del gobierno.
 - Mejorar la gestión y el impacto del propio servicio.
 - Conformar redes de trabajo técnico con otras instituciones.
 - La motivación personal de innovar en la visión de enfrentar el trabajo.
- c) **Sociedad civil:** Este grupo está comprendido por organizaciones territoriales tales como las juntas de vecinos, los clubes deportivos, las asociaciones por áreas de interés, etc. En general, en el territorio de Arauco las organizaciones civiles son débiles, pues no existe cultura de asociación civil. Los principales incentivos de este sector son:
- Información de nuevas iniciativas para transmitir a su propia comunidad.
 - Recursos económicos para su comunidad y área de interés⁵⁰.

⁵⁰ Los recursos económicos que incentivan a la sociedad civil provienen principalmente de lo que autogeneran en sus propias comunidades y lo que aporta el Estado a través de los fondos sociales de la gobernación, el FOSIS y de instituciones estatales ligadas al desarrollo de la mujer, como el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

- Vincularse a otros actores del territorio, formar redes, crear confianzas con el sector político y público.
 - Motivación personal, altruismo y liderazgo innato de las personas involucradas en el trabajo con temas públicos de la comunidad.
- d) Sector privado:** Este grupo consiste en agentes económicos que tienen relación con el territorio, ya sea sólo por inversiones o por vinculaciones afectivas (generalmente, familiares). La asociatividad del sector, principalmente en sus fases de inicio, es motivada financieramente por instrumentos de CORFO, SERCOTEC e INDAP. Los principales incentivos de este sector son:
- Recursos económicos para fomentar la asociatividad o subsidios directos o indirectos a la actividad del sector⁵¹.
 - Mejorar la gestión y competitividad de la empresa individual y del grupo colectivo.
 - Información relevante de mercado y de la situación en que se encuentran sus pares respecto al desarrollo de productos competitivos y complementarios.
 - Motivación frente a nuevas formas de relacionarse con el entorno. En este punto es importante realizar la distinción entre los inversionistas locales y externos. En el caso de Arauco, la diferencia entre unos y otros es muy evidente, dado que los inversionistas locales pertenecen al territorio desde sus orígenes por arraigos personales, mientras que los externos (como las empresas forestales) se vinculan al territorio por las normativas comerciales y/o ambientales.

En los orígenes, el incentivo a la formación de estructuras de coordinación fue principalmente público, forzado fundamentalmente por la SUBDERE. Esta financió la asociación municipal a través de los secretarios técnicos de las asociaciones y de algunos proyectos.

Para los municipios que estaban fuera de la atracción de nuevas inversiones en proyectos y programas, la visión territorial generó en las autoridades políticas y técnicas municipales conciencia de la eficiencia de los recursos, dado que la asociación les permitía focalizar en proyectos prioritarios para todos y a la vez aumentar la fuerza política para un posible financiamiento. En el ejercicio de focalización se fueron consolidando otras capacidades, que los mismos actores reconocen, tales como generar redes profesionales en torno a temáticas comunes, aunar fuerzas alrededor de prioridades territoriales y realizar proyectos conjuntos entre municipios que antes no tenían diálogo alguno. Según las entrevistas, la manera en que se materializó aquello fue a través de comisiones de trabajo en torno a la educación, priorizando inversiones del Estado, y a través de la exposición al Gobierno Regional por parte de los municipios de las demandas territoriales relacionadas con el fomento productivo y la salud.

En relación con la sociedad civil, los sectores público y político fueron principalmente los que promovieron la participación de los dirigentes de la sociedad civil de Arauco en la conformación de una Alianza territorial que contemplara los acuerdos y las prioridades territoriales que iba recogiendo el PDT. En la ejecución, los promotores acudieron a los dirigentes sociales que ya habían participado en las diferentes intervenciones del Estado.

Al igual que la sociedad civil, el acercamiento del sector privado a la conformación de la Alianza fue promovido principalmente por los sectores público y político. Ahora bien, desde hacía varias décadas se venía impulsando la asociación de sectores privados con instituciones del Estado

⁵¹ Los recursos económicos que incentivan el sector privado dependen principalmente de los servicios públicos dependientes del Ministerio de Economía y de Agricultura, entre los cuales se destacan INDAP, SAG, SERCOTEC y CORFO (solamente en el Ministerio de Agricultura hay 147 instrumentos económicos de cooperación). En el caso de la presente investigación, los fondos del FNDR fueron los que innovaron, ya que no provienen de fondos y destinos regulares sino que pueden asignarse a diferentes prioridades según el momento de discusión (por ejemplo, el PDT).

en torno a proyectos, de manera que, en general, los sectores a los que se convocó fueron los mismos que trabajaban ya en el Programa PRORURAL. De esta forma, se fortalecieron los esfuerzos ya realizados y se promovió aún más la coordinación público-privada.

3.1.2. Mapeo de actores territoriales

Elaborado a partir de la guía metodológica “Análisis de cadenas productivas del Centro Internacional de Desarrollo Agrícola”⁵², el cuadro que presentamos a continuación describe a los actores que intervienen en la conformación de acuerdos territoriales. Se trata de establecer quiénes son los actores principales y sus niveles de incidencia en dichos acuerdos.

Los **ejes articuladores** corresponden a la orientación del acuerdo, ya sea público-público o público-privado. Los niveles de incidencia pueden ser de tres intensidades: 1) **Actores directos involucrados**: actores directamente involucrados que son constituyentes e indispensables en los acuerdos; 2) **Actores directos ocasionalmente involucrados**: actores directamente involucrados en la actividad que no son constituyentes de los acuerdos y participan esporádicamente y 3) **Actores indirectos**: actores que brindan un servicio de apoyo a los actores directos. El **entorno** corresponde a la situación de contexto relevante que condiciona los acuerdos.

CUADRO 4
ACTORES TERRITORIALES

Eje articulador	Actores directos involucrados	Actores directos ocasionalmente involucrados	Actores indirectos	Entorno
Asociación de Municipios	<ul style="list-style-type: none"> • Alcaldes municipales (Lebu, Cañete, Contulmo, Tirúa, Los Álamos, Arauco) • Presidente de la Asociación (Alcalde de Lebu) • Secretario técnico de la Asociación • Concejales 	<ul style="list-style-type: none"> • Intendente regional • Gobierno Regional • Gobernador • Asociación Regional de Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Consultoras (D&S, SP y Peuma) 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción por parte del Gobierno Regional de la Asociatividad Municipal • Identidad territorial común • Problemáticas comunes en torno a servicios sociales, de infraestructura y económicos
Mesa de Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Presidentes de las siete cámaras de turismo⁵³ • Director Provincial SERCOTEC • Profesional SERNATUR • Encargados Municipales de Turismo (siete municipios) • Coordinador Territorial UGT • Gobernador • Secretario Técnico • Asociación 	<ul style="list-style-type: none"> • Director regional del SERNATUR • Gobernador provincial • Coorparauco (operador de CORFO) 	<ul style="list-style-type: none"> • Consultoras (D&S, SP y Peuma) 	<ul style="list-style-type: none"> • Política del SERNATUR de promover destinos turísticos • Plan de Marketing Regional • Programa Chile Emprende

⁵² Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola, *Guía metodológica para el análisis de cadenas productivas*, Lima, Perú, 2004.

⁵³ Las Cámaras de Turismo son organismos privados de representación de dicho sector en el nivel comunal. Poseen sustento jurídico de conformación privada.

Continuación Cuadro 4

Mesa de Papas	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente Red de la Papa⁵⁴ • Representante de Indap • Representante del SAG • SEREMI de Agricultura • Gobierno Regional del Bío Bío • Coordinador Territorial UGT 	<ul style="list-style-type: none"> • Representante de la Gobernación • Profesionales a cargo de la pequeña agricultura por cada comuna del territorio (Prodesales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia Tecnológica INIA (Instituto de Investigaciones Agropecuario) • Programa Orígenes • Consultora agraria 	<ul style="list-style-type: none"> • Política Regional de Promoción de Rubros por territorio (papa) • 3.800 productores de papas en el territorio • Límite sur de Zona libre de enfermedades cuarentenarias • Comité de Gerenciamiento
Mesa de Quesos	<ul style="list-style-type: none"> • Representante de Indap • Coordinador Territorial UGT • Autoridad Sanitaria • Prodesales de Arauco, Cañete, Lebu, y Los Álamos • Secretario técnico Asociación de Municipios • Gobernador • SERCOTEC 	<ul style="list-style-type: none"> • FOSIS • SERNAM 	<ul style="list-style-type: none"> • Consultora agraria 	<ul style="list-style-type: none"> • Política Regional de Promoción de Rubros por territorio (queso) • Autoridad sanitaria de plazo perentorio para elaboración de queso artesanal • Comité de Gerenciamiento
Mesa de Pesca	<ul style="list-style-type: none"> • Representante de SERCOTEC • Representante de SERNAPESCA • Representante de la Capitanía de Puerto • Coordinador UGT • Gobernador • Representantes de los pescadores artesanales, buzos mariscadores, armadores y recolectores de orilla 	<ul style="list-style-type: none"> • FOSIS • Administrador Puerto de Lebu 	<ul style="list-style-type: none"> • SP consultores 	<ul style="list-style-type: none"> • Informalidad de la actividad productiva • Programa Chile Emprende

3.1.3. ¿Qué incentivos son necesarios para la participación de estos actores?

Los incentivos necesarios para la participación de los actores antes mencionados son:

- Mejorar la logística de la organización de encuentros, es decir, realizar reuniones citadas con anticipación, cortas, precisas y necesarias. Los entrevistados manifiestan que muchas veces son llamados a reuniones en las que no está muy claro el objetivo, que no tienen una conducción y que suelen ser extremadamente largas.
- Promover metodologías de visibilidad de logros. En las Mesas, los miembros solicitan ver resultados concretos, es decir, proyectos específicos fruto de los acuerdos.
- Aumentar el poder resolutorio de las Mesas en la priorización de proyectos.
- Controlar el estado de inversión de los proyectos priorizados, es decir, conocer y corregir, si es necesario, el desarrollo del proyecto una vez que es aprobado.

3.2. Actores sociales no involucrados

Según los propios entrevistados, las empresas forestales, cuya actividad se basa en las plantaciones de pino y eucalipto, son los actores ausentes del proceso territorial, a pesar de la gran importancia que tienen en el uso del territorio.

⁵⁴ Red de la Papa: asociación de pequeños productores articulados por INDAP.

En el PDT se incorpora la visión del sector forestal para Arauco como “*Actividad sustentable, integrada y compatible con los recursos naturales y con los principales ejes productivos del territorio*”. Las líneas estratégicas propuestas planeaban fomentar y fortalecer la asociatividad del rubro y de los servicios anexos a la actividad forestal, incorporar pequeños y medianos productores al desarrollo forestal y diversificar la producción forestal. Sin embargo, esto fue más bien una declaración de buenas intenciones, ya que, a pesar de estar dicha intencionalidad considerada en el PDT, nunca se tradujo en una mesa de trabajo público-privada o en un acercamiento efectivo entre la Unidad de Gestión Territorial (UGT)⁵⁵ y el sector forestal privado.

En un inicio, en la elaboración del PDT se invitaba a las empresas forestales existentes en el territorio a que concurrieran a reuniones de trabajo en torno del eje forestal e implementar así una mesa público-privada. Sin embargo, ellas nunca asistieron, de modo que se dejó en última prioridad de gestión el fomento de esta mesa al interior de la UGT.

Consultados acerca de las empresas, los alcaldes del territorio reconocen que históricamente la imagen de las empresas fue en general la de proporcionar poco trabajo, excluir a las comunidades locales de su actividad y estropear los caminos vecinales con los camiones. Por su parte, las empresas tampoco se han empeñado históricamente en cambiar esa imagen y solamente en los últimos seis años se han preocupado de acercarse a las comunidades a través de acciones “cosméticas”, tales como brindar recursos para pintar escuelas, arreglar caminos, etc.

Las empresas del sector forestal de Arauco participarán de la Alianza territorial sólo en la medida en que existan acuerdos de nivel regional, ya que en el plano local las decisiones que toman son de carácter operacional y dependen de la responsabilidad social que cada una tiene con su entorno. Así, cualquier innovación en las políticas de las empresas depende de los directorios respectivos, que se relacionan directamente con la máxima autoridad regional, en este caso el intendente regional.

4. ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES

4.1. Elementos de contexto regional para la comprensión del proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales

Los municipios en tanto actores independientes del Gobierno empiezan a trabajar desde el punto de vista asociativo en una escala subregional a partir de mediados de la década del 90. En 1999, las únicas asociaciones de la región del Bío Bío eran las del Secano Costero, Amdel y Arauco (ver sección 1.3.1). Como denominador común, todas ellas estaban promovidas por los instrumentos públicos nacionales de varias instituciones vinculadas al fomento productivo y a la promoción de la asociatividad.

4.2. Análisis de la estructura operacional propuesta para la Alianza del territorio de Arauco

La conformación de la Alianza Territorial se articula a través del PDT, cuyos objetivos eran:

- Habilitar y orientar a los actores territoriales en la implementación de una metodología de planificación que permita potenciar el desarrollo de los territorios según sus potencialidades.
- Desarrollar capacidades en los actores del territorio en gestión territorial que permitan la implementación de planes de desarrollo, cautelando el cumplimiento de los compromisos y el impacto territorial, tanto como la inversión sectorial.

⁵⁵ Comisión territorial permanente compuesta por funcionarios públicos. Su función es realizar acciones para la elaboración, gestión y evaluación del PDT. La descripción y el rol que juega se desarrolla en profundidad en la sección 4.

- Avanzar hacia la institucionalización de una gestión pública territorial que permita a los organismos públicos, en especial al Gobierno Regional, poner sus instrumentos y programas al servicio del territorio en una visión integral y compartida.
- Fortalecer la asociación y participación de los actores locales para impulsar procesos de desarrollo en el territorio.

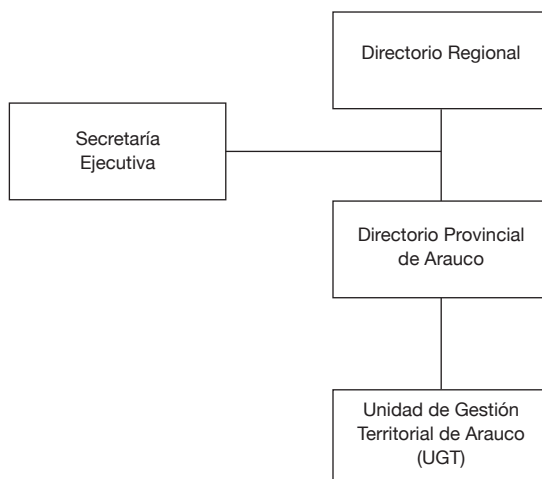
4.2.1. Etapas y actividades del Programa

El Programa consideró una propuesta metodológica para el desarrollo territorial que tuviera en cuenta la Planificación, Ejecución y Evaluación del Plan de Desarrollo y que a su vez permitiera articular e implementar iniciativas que conduzcan al logro de los objetivos propuestos. De esta forma, se estructuraron cuatro componentes para comprender la estructura operacional.

- Instalación del Programa.** Consistió en un periodo de tres años (2000-2004) en el cual se difundió el Programa de Desarrollo Territorial en las instituciones públicas, se discutió la estructura propuesta y se gestionó el proyecto en SERPLAC para su financiamiento.
- Planificación.** Durante el año 2004 se elaboró el PDT. Para ello, tras una serie de encuentros y reuniones con actores territoriales, se determinaron las vocaciones y los ejes territoriales, que luego fueron aprobados por el Directorio Provincial de Arauco.
- Gestión de los Planes de Desarrollo Territorial.** Durante el año 2005, una vez aprobado el PDT, la UGT debía velar por el cumplimiento del plan de acción que daba cuenta de las vocaciones y los ejes territoriales.
- Evaluación y seguimiento.** Desde el inicio del Programa en Arauco, le correspondió el seguimiento técnico a la Secretaría Ejecutiva del Programa y al Gobierno Regional. En cuanto a la evaluación, esta le corresponde a la SERPLAC, a través del cumplimiento de una serie de indicadores señalados en la sección 7.1.

La estructura formal del Programa para el territorio de Arauco se determinó como se presenta en la Figura 2.

FIGURA 2
ESTRUCTURA DEL PROGRAMA EN EL TERRITORIO DE ARAUCO, REGIÓN DEL BÍO BÍO.



4.3. Análisis de la funcionalidad de la estructura propuesta para la Alianza⁵⁶

4.3.1. Mecanismos formales de división de responsabilidades

Directorio Regional

Integrantes: Intendente, presidente del Consejo Regional, quien lo presidirá; representantes del Consejo Regional (CORE); gobernadores provinciales (provincia de Arauco, Ñuble, Concepción y Bío Bío); un representante del Capítulo Regional de la Asociación Chilena de Municipalidades y SEREMIS de Obras Públicas, Economía, Serplac, Agricultura, Salud y Educación.

Función: Brindar las orientaciones generales al programa y velar por la adecuada implementación de este en todos los territorios.

Secretaría Ejecutiva

Integrantes: SEREMI de Economía, Serplac y jefes de División del Gobierno Regional, representante del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Función: Dar cuenta periódicamente al Directorio de la marcha del programa, dando el soporte técnico y administrativo para su funcionamiento y asegurando su monitoreo general.

Directorio Provincial de Arauco

Integrantes: Gobernador provincial, representante del Gobierno Regional, dos consejeros regionales, presidente de la Asociación de Municipios de Arauco, SERPLAC y coordinadora de la Unidad de Gestión Territorial de Arauco.

Función: Cautelar y orientar la elaboración, implementación y evaluación de los PDT.

Unidad de Gestión Territorial (UGT)

Integrantes: Coordinador territorial, un funcionario del GORE en el territorio de Arauco, un funcionario de SERPLAC y un funcionario de la Gobernación provincial de Arauco.

Función: Realizar acciones requeridas para la elaboración, gestión y evaluación de los PDT, según orientaciones del Directorio Provincial y con la asesoría de la Secretaría Ejecutiva.

4.3.2. Coordinador territorial, articulador de la Alianza

El coordinador territorial, contratado por el PDT, es el que articula en forma cotidiana la gestión territorial. Sus principales funciones son (documento programa PDT):

- Dar cumplimiento a las orientaciones, indicaciones y acuerdos definidos por el Directorio Provincial.
- Realizar las acciones en forma oportuna y eficiente que permitan articular la UGT para la elaboración e implementación de las iniciativas definidas en los PDT, según las orientaciones del Directorio Provincial y con asesoría de la Secretaría Ejecutiva del Programa.
- Fortalecer las capacidades territoriales para la gestión y planificación territorial a través de la constitución y coordinación de equipos territoriales de trabajo para la implementación de la inversión, especialmente pública.

⁵⁶ El presente análisis se refiere a la estructura desde el sector público. La correspondiente al sector privado se desarrollará en capítulos posteriores.

- Velar por que la UGT realice el proceso de evaluación de las acciones y compromisos acordados, tanto por instituciones públicas como de privados expresados en los convenios de gestión, entregando al Directorio Provincial señales oportunas sobre su cumplimiento.
- Coordinar las acciones que permitan a la UGT plantear el diseño y ejecución de planes de trabajo anuales que incorporen las orientaciones, retroalimentación y recomendaciones generadas por el Directorio Regional.
- Realizar la evaluación permanente y anual sobre la implementación del PDT, mostrando el cumplimiento de productos, nivel de logros de objetivos y las tendencias de impacto.⁵⁷

4.4. Análisis de los mecanismos de coordinación

A pesar de que el Programa tiene una estructura de gobernabilidad propuesta (explicada en la sección 4.3), durante la gestión del Programa en el período 2004-2005 estas instancias se han adaptado a la gestión misma de la institucionalidad pública y de los diferentes actores territoriales.

El aglutinador político de estas alianzas es el gobernador provincial de Arauco, quien, a pesar de no poseer potestad sobre los funcionarios de las instituciones públicas, tiene la posibilidad de conducir la provincia a través de un proyecto político que puede propender a la gestión territorial. La mayor dificultad de esta gestión está en la capacidad de persuasión de este funcionario en las instituciones del Estado en relación con el proyecto territorial. El articulador es el coordinador territorial, quien es contratado por el PDT y es el responsable de dar funcionamiento operativo a la UGT.

4.4.1. Unidad de Gestión Territorial de Arauco

La UGT es la estructura que sostiene desde la institucionalidad pública el modelo de gestión⁵⁸. Sin embargo, no tiene carácter formal, ni un presupuesto o infraestructura que apoye su funcionamiento, tampoco una estructura ejecutiva formal reconocida legalmente. Ello le impide ejecutar proyectos, manejar recursos o gestionarlos directamente. La UGT apoya técnicamente la gestión del gobernador provincial que promueve el modelo de gestión territorial.

Desde sus inicios, esta estructura ha ido evolucionando a partir de un proceso de validación que ha sido progresivo y que ha dependido de los actores del momento. Por ejemplo, cabe señalar que durante el primer año de funcionamiento la UGT estuvo liderada por una coordinadora territorial que, luego de ser contratada en el municipio de Lebu, dejó la consultoría vacante. Este vacío profesional duró tres meses, lo que se tradujo en una disminución de la credibilidad de los productos de la UGT, ya que gran parte de la gestión estaba en manos de esta profesional. Luego, la persona que la reemplazó cambió el estilo de trabajo y pasó a vincularse más con las instituciones relevantes que estaban reflejadas en el PDT y orientó su gestión en torno a la dinámica del trabajo conjunto, promoviendo las mesas territoriales (de Turismo, Papas, Quesos y Pesca).

4.4.2. Directorio Provincial de Arauco

A pesar de que el rol del Directorio Provincial está claramente definido en el Programa, el que ha dado cuenta de esas funciones es el equipo de profesionales de la Gobernación, quienes preparan las orientaciones de la inversión pública y coordinan con los servicios públicos de forma individual. En la práctica, el Directorio Provincial no ha cumplido un rol relevante en el proceso. Algunos de sus miembros, como los consejeros regionales, no se han interiorizado del trabajo realizado; los alcaldes

⁵⁷ En marzo de 2006 se publicó la primera evaluación formal, *Sistematización y Evaluación del Modelo de Gestión Territorial de la Región del Bío Bío*, que fue realizada por RIMISP. Esta da cuenta de los avances y deficiencias del modelo de gestión territorial de la región del Bío Bío.

⁵⁸ La UGT corresponde a la primera instancia de coordinación institucional.

no participaron y generalmente enviaron a un funcionario municipal a las sesiones del Directorio. Esto significó, según los entrevistados, un obstáculo en la gestión misma del PDT, ya que algunas decisiones deben pasar necesariamente por este Directorio, que generalmente se encuentra desinformado y algunos de sus miembros no se muestran interesados.

En cuanto a la formalidad de funcionamiento del Directorio Provincial, no existe norma ni circunscripción legal de funcionamiento. En la práctica, es el gobernador el que lidera el Directorio, motivado principalmente por la gestión de la Coordinadora Territorial del Programa, la que debe rendir a esta instancia por contrato.

4.4.3. Secretaría Ejecutiva

La Secretaría Ejecutiva del Programa se ha reunido en cuatro ocasiones con fines administrativos, es decir, para aprobar el presupuesto y velar por el buen cumplimiento de los indicadores propuestos. Donde ha descansado el seguimiento técnico del Programa es en el Gobierno Regional, que ha establecido las metas anuales, acompañado la gestión territorial y dado el apoyo institucional a la gestión territorial.

4.4.4. Directorio Regional

El Directorio Regional se ha reunido en dos ocasiones: para dar inicio al Programa y para aprobar algunos recursos de cooperación técnica brindados por el mismo PDT⁵⁹. Es el Gabinete Regional⁶⁰ el que ha cumplido las funciones de Directorio Regional. En el Gabinete Regional, participan los secretarios regionales ministeriales, los directores de servicios, los gobernadores y el intendente. Es allí, por ejemplo, donde se presentó el PDT de Arauco, así como sus prioridades territoriales. En esa instancia, el intendente promovió el modelo de gestión territorial y orientó la gestión pública en torno a los territorios, validando políticamente la gestión de la UGT de Arauco.

4.4.5. Asociación de Municipios

Antes de la implementación del modelo de gestión territorial, los recursos públicos eran distribuidos discrecionalmente entre los municipios, sin necesariamente tener una lógica asociativa. Desde el año 2000, a partir de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), se comenzó a forzar a los municipios del territorio de Arauco a acordar proyectos comunes a partir de la priorización regional de recursos al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Esta situación obligó a los alcaldes miembros de la asociación a priorizar los proyectos antes de que fueran presentados al Gobierno Regional.

De esta forma, los alcaldes plantearon iniciativas comunes y priorizaron entre ellos sus proyectos comunales. Esta situación creó un círculo virtuoso por el cual esta Asociación comenzó a liderar los proyectos asociativos dentro de la región aumentando considerablemente los impactos obtenidos en relación con otros territorios de planificación.

Es así que se priorizaron proyectos tales como la ampliación de la Ruta 160 (a marzo de 2006 en estudio de prefactibilidad); el Hospital de Curanilahue (en construcción); recursos para promover el turismo a través de circuitos territoriales (proyecto en ejecución); proyectos de conectividad entre islas y el continente independientes a su circunscripción comunal; liberar al territorio de las enfermedades cuarentenarias de la papa con el fin de generar la oportunidad territorial de producir semillas

⁵⁹ El PDT tiene recursos para asistencias técnicas, que fueron priorizadas a partir del mismo PDT, entre las que se destaca el plan de marketing turístico para el territorio y el diagnóstico de competitividad para el sector papero de Arauco.

⁶⁰ El Gabinete Regional es una instancia de coordinación pública regional en la que participan todos los SEREMI de la región del Bío Bío, los directores de servicios, los gobernadores (4) y el intendente, quien es el que preside.

libres de enfermedades; y la construcción de un relleno sanitario para cinco de las comunas de la provincia.

Las principales debilidades de la Asociación residen en la sobrecarga de trabajo que tienen los municipios en relación con las tareas administrativas y técnicas. Por lo general, los propios alcaldes manifiestan la dificultad de desarrollar ideas estratégicas de sus comunas y territorios dada la urgencia cotidiana de sus quehaceres sociales. En cuanto a la gestión de la Asociación de Municipios propiamente dicha, una de sus principales debilidades estructurales es la inexistencia de estructura jurídica para su gestión, debido a que no hay una figura jurídica en Chile para la constitución y la gestión de grupos de comunas que emprendan un proyecto común. Esta situación hace que el alcalde que preside la Asociación deba recargar a su municipio la gestión de la Asociación y esto trae aparejada una disminución del interés de los alcaldes por liderar el proceso, ya que ven debilitada su gestión local.

4.5. Mecanismos de representación social de la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?

Las prioridades señaladas en el PDT de Arauco apuntan al fortalecimiento de algunas mesas temáticas por rubros que existían previamente (Mesas de Quesos, Papas, Pesca y Turismo).

Los principales promotores de las Mesas fueron el gobernador provincial y el coordinador territorial. Para ellos, la construcción de los acuerdos territoriales a través de las Mesas fue frágil debido a que estas no tienen sustento en un marco jurídico sino en una prioridad política de gestión territorial y por lo tanto dependen del grado de persuasión y empatía que logren construir.

4.5.1. Articulaciones público-privadas

Fruto de la labor en marcha, o creadas con el impulso del PDT, se logró constituir una Mesa para cada uno de los rubros⁶¹ que el PDT consideraba prioritarios en el territorio. Sin embargo, el nivel de madurez de cada mesa de trabajo es heterogéneo y depende del grado de involucramiento del sector productivo y de la coordinación entre los servicios en torno a los rubros propuestos.

Los rasgos comunes en todas las mesas de trabajos son:

- Todas las Mesas se originan por la acción de los sectores público y político, a través de instrumentos de fomento productivo que obligan al sector privado a trabajar en forma asociativa.
- La institución promotora elige discrecionalmente a los miembros privados que participan de las Mesas. Estos, en general, son los mismos clientes que estuvieron vinculados a instrumentos utilizados con anterioridad.
- A medida que las Mesas obtienen logros en su gestión, surge la necesidad de elaborar ciertos mecanismos de constitución y representatividad, cuyo carácter es de acuerdo informal y no jurídico.

A continuación, se presentan las Mesas más en detalle.

4.5.2. Mesa de Pesca

Antes de que se constituyera la Mesa de Pesca, la intervención pública había estado orientada a la ejecución de proyectos que vinculaban en forma independiente a los pescadores con la institucionalidad pública promotora de la actividad, entre la que se contaban el Servicio de Cooperación

⁶¹ Existe una mesa por rubro relevante para el territorio de planificación, pero no una multisectorial propiamente dicha. Uno de los indicadores del grado de madurez y solidez de las Mesas es justamente la amplitud de actividades relacionadas al rubro, en lo que se destaca la Mesa del Turismo.

Técnica (SERCOTEC), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el FOSIS, la Armada de Chile y el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA). Entre las instituciones que intervenían no existía ninguna iniciativa de coordinación técnica y selección de beneficiarios.

A partir de este diagnóstico reconocido en las entrevistas, sumado a algunos ejemplos virtuosos que se verificaban en otros sectores (como el turismo), SERCOTEC, en conjunto con la Gobernación, promovieron la coordinación a través de una Mesa de Pesca. El objetivo formal era coordinar un espacio de diálogo entre las instituciones públicas ligadas al rubro y los actores privados. La Mesa comenzó en el mes de junio de 2005 a partir de la intervención del Programa Chile Emprende, desde donde se pretendió agrupar a toda las instituciones públicas relacionadas con esta actividad para articular la oferta en torno a las necesidades de los pescadores. En esta Mesa se reunieron SERCOTEC, SERNAPESCA, FOSIS, la Armada de Chile y SERNAM, mientras que por parte de los privados estaban los sindicatos y las asociaciones gremiales del territorio. El principal organismo interesado fue el SERCOTEC, dado que era el encargado de ejecutar el Programa Chile Emprende, que promueve la coordinación interinstitucional entre los servicios públicos para fomentar el desarrollo local en rubros de impacto territorial.

En un inicio, se conformó una Mesa territorial encabezada por un presidente –el gobernador– y un vicepresidente –dirigente provincial de la pesca artesanal y también dirigente nacional del sector–. Poco tiempo después, se acuerda una división teniendo en cuenta el registro de pesca artesanal del SERNAPESCA a fin de que los sindicatos vean representados sus diferentes intereses en la Mesa. Así, se crean cuatro comisiones permanentes: la de pescadores artesanales, la de buzos mariscadores, la de armadores y la de recolectores de orilla.

Los logros de esta Mesa consisten, principalmente, en el ajuste de la demanda de SERCOTEC en relación con sus propios proyectos de coordinación. La participación del resto de las instituciones fue menor, dado que se registró cierto recelo institucional de ver en riesgo el campo de acción propio. Los sindicatos, por su parte, han podido acceder a información comercial que antes no tenían, han acordado la estandarización de productos y por primera vez se han autoimpuesto un periodo de veda de algunos productos, como la reineta, por dificultades momentáneas de mercado.

4.5.3. Mesa de Quesos

Desde siempre la provincia de Arauco ha producido queso a pequeña escala como parte de las actividades de la agricultura familiar campesina. A partir del año 1995, se comenzaron a hacer estudios sobre la potencialidad de la actividad y, como consecuencia de ello, se promocionaron las queserías asociativas. Estas se constituyeron desde un inicio como organizaciones formales, con personalidad jurídica impulsada por el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Sin embargo, gran parte de estas asociaciones quebraron, principalmente debido a que sus asociados no entregaban materias primas porque preferían producir en forma individual.

A partir del año 2003, cuando la autoridad sanitaria prohibió la venta de quesos sin resolución sanitaria, los queseros se organizaron para solicitar ayuda política al gobernador con el fin de postergar la medida y pedir colaboración técnica para la obtención de la licencia. Esta situación hizo que el Gobierno Regional promoviera la articulación institucional a través de una Mesa de Quesos cuyo objetivo sería cumplir la norma sanitaria a corto plazo. De esta forma, el GORE, la SEREMI de Agricultura, INDAP, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), el SERCOTEC y la Autoridad Sanitaria impulsaron la articulación institucional en torno a cien productores de quesos previamente seleccionados por INDAP. La idea fundamental consistió en entregar capacidad técnica a los queseros para producir bajo la normativa sanitaria y planificar un plan de trabajo para comercializar formalmente el producto.

La institucionalidad promovió una mesa de articulación que en un inicio pretendió ser público-privada pero que, al poco tiempo y en los hechos, constituyó una mesa territorial pública de coor-

dinación. La conclusión que se puede extraer del proceso es que, como en intervenciones anteriores, no existe en los productores de quesos un sentimiento de ser actores o representantes de un sector, sino que privilegian aún los intereses individuales y carecen de una perspectiva desde el rubro.

4.5.4. Mesa de Papas

El rubro de la papa es la principal actividad agropecuaria de la pequeña agricultura en el territorio. Según INDAP, existen alrededor de 3.800 unidades productivas, la mayoría relacionadas a la agricultura de subsistencia. Sin embargo, INDAP estima que 900 productores corresponden a unidades viables económicamente. A partir de ello, el Gobierno Regional, en conjunto con la Secretaría Ministerial de Agricultura, priorizó el trabajo con enfoque de cadenas de valor en torno a la papa bajo los estándares de buenas prácticas agrícolas para este grupo objetivo.

Los representantes del sector privado de la Mesa de Papas son los 900 agricultores de la Red de la Papa de la Provincia de Arauco, asociados privadamente desde la promoción del programa PRORUBROS de INDAP. El objetivo principal de la Mesa consistió en articular una estrategia territorial de producción y comercialización de papas a partir de la ventaja comparativa que tiene el producto por estar libre de enfermedades cuarentenarias.

En la Mesa también se priorizó un proyecto de parcelas demostrativas con el fin de promover las Buenas Prácticas Agrícolas y la gestión predial. Este proyecto fue financiado por el Gobierno Regional a través del FNDR. El proceso de formulación del proyecto demoró dos años por causa de impedimentos normativos del instrumento financiero. Esta demora también significó una pérdida de confianza por parte de los futuros beneficiarios en esa instancia de diálogo, que demandaba soluciones en relación con los desafíos que se habían planteado. A marzo de 2006, el proyecto está en fase de licitación y comenzará su ejecución en abril del mismo año.

4.5.5. Mesa de Turismo

Tal como reconocen los entrevistados, la Mesa de Turismo constituye la asociación público-privada de mayor impacto territorial en virtud del grado de representación que tienen los diferentes actores privados del rubro, de la institucionalidad conseguida y de los ejercicios de innovación que se han obtenido. Por este motivo, la sección 6 desarrolla en extenso su descripción y análisis.

4.6. Análisis de la articulación público-privada

De acuerdo con lo presentado en los puntos anteriores, la sustentabilidad de las Mesas y su consecuente evolución en torno al desarrollo del territorio dependen principalmente del grado de involucramiento del sector privado.

En todas las Mesas, la historia previa de articulación y la estela de fracasos y éxitos que arrastran gravitan en el desenvolvimiento de la iniciativa. Esto se evidencia claramente en Mesas como la de Papas o Quesos, que llevan mucho tiempo intentando estas articulaciones y, que por varios motivos –dinámicas internas de la organización, erradas intervenciones del Estado o del mercado–, no han podido evolucionar en forma satisfactoria. Mesas nuevas, con otros enfoques, como la de Turismo, emprenden precisamente nuevas visiones que rompen esos ciclos viciosos y logran los objetivos para los cuales fueron creadas.

Otro elemento fundamental para la sustentabilidad de las Mesas es el trabajo y la organización de los propios interesados bajo un sustento jurídico que no sobrepase las expectativas de cada sector. La ampliación de los poderes de estas articulaciones debe ir complejizándose en forma simultánea con el desarrollo de la Mesa y con la adaptación a cada particularidad.

En cuanto al seguimiento y la evaluación, es fundamental el monitoreo técnico de los avances, pero estos a su vez deben ser comunicados a los actores para que puedan ser reconocidos como avances efectivos en la instancia de coordinación.

5. ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL

5.1. La formulación del PDT. Elementos para la comprensión del proceso

El PDT, que representa la estrategia de desarrollo, estuvo fuertemente impulsado y forzado por el nivel regional. El coordinador territorial debía elaborar el Plan siguiendo una guía metodológica durante el primer año de trabajo. Esto significó que durante el año 2004 las funciones del coordinador estuvieran casi dedicadas casi exclusivamente a concordar con los actores territoriales las visiones, los ejes y el plan de acción.

Por lo general, la guía metodológica hace hincapié en el valor de la Alianza reflejada en el PDT. Es decir, el valor del trabajo y del documento reside más en el proceso de elaboración del Plan que en el mismo documento. De hecho, desde los inicios del Plan hasta el presente, se ha recalcado la importancia de la construcción de las redes de trabajo más que el producto. Para ejemplificar esta situación, el Gobierno Regional planteó la posibilidad de contratar consultorías externas solamente para elaborar el PDT. Sin embargo, metodológicamente se optó por priorizar la construcción del documento creando redes de trabajo alrededor de las UGT.

La única experiencia previa de intervención que hubo en el territorio fue el Programa PRO-RURAL (descrito en la sección 2.1). El PRORURAL no tuvo un instrumento como el PDT propiamente dicho, sino que más bien planificaba sus acciones en forma más focalizada y de acuerdo con el momento. Sin embargo, la experiencia de ese Programa fue importante, ya que constituyó un antecedente en la promoción entre las instituciones de la cultura de la acción coordinada en torno a objetivos comunes.

5.2. El contenido de la estrategia: componentes y análisis del PDT

El PDT es un instrumento de gestión acordado entre distintos actores (municipios, institucionalidad pública, comunidad y privados) que orienta las acciones e iniciativas de inversión que contribuyen al desarrollo del territorio. El documento está estructurado en cuatro componentes: Imagen preliminar, Vocación del territorio, Ejes estratégicos y Plan de acción.

- a) **Imagen preliminar:** Es la visión general del territorio, que debe servir de base para el análisis posterior de las vocaciones del territorio.
- b) **Vocación del territorio:** Se entiende como la visión de desarrollo a la cual se desea llegar y para la cual se debe considerar las capacidades, fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del territorio.
- c) **Ejes estratégicos:** Son las estrategias de acción, entendidas como los pasos necesarios para lograr los objetivos propuestos.
- d) **Plan de acción:** Es el conjunto de acciones de distinta naturaleza necesarias y concretas para la viabilidad de los ejes estratégicos definidos.

5.2.1. Contenido del PDT

Imagen preliminar: Sitúa al territorio en relación con la región y el país y brinda información relevante de Arauco en términos demográficos, económicos, de infraestructura y sociales.

Vocación del territorio: La vocación definida para el territorio es productiva en torno al sector silvoagropecuario, pesquero y turístico.

Ejes estratégicos: Para cada sector de la vocación, se definen lineamientos estratégicos a considerar:

Sector silvoagropecuario

- Capacitación de productores y asistencia técnica.
- Implementación e infraestructura de apoyo al desarrollo agrícola.
- Mejorar la comercialización y el valor agregado de los productos agrícolas.
- Diversificación e innovación productiva y tecnológica.
- Fomento y desarrollo de los rubros quesos y papas.

En el caso del rubro de quesos, lo fundamental es que los productores lecheros y queseros de las comunas del territorio mejoren su tecnificación productiva, aumentando la producción y ofreciendo productos de calidad, autorizados por la Autoridad Sanitaria para la posterior comercialización.

En el caso del rubro de papas, la propuesta consiste en focalizar la ventaja comparativa del territorio en cuanto a la calidad sanitaria de la papa para comercializarla como papa semilla y de consumo.

- Articulación productiva de la actividad forestal.

La propuesta consiste en fomentar y fortalecer la asociatividad del rubro y de los servicios anexos a la actividad forestal, incorporar pequeños y medianos productores al desarrollo forestal, diversificar la producción forestal y promover la protección ambiental, laboral y ciudadana.

Sector pesquero

- Asistencia técnica y fortalecimiento organizacional.
- Protección de los recursos marinos.
- Implementación y equipamiento de caletas pesqueras.
- Mejorar la comercialización y el valor agregado de los productos pesqueros y acuícola.

Sector turismo

- Posicionar al territorio de Arauco en el mercado regional y nacional como destino turístico.
- Promover y desarrollar productos y servicios turísticos.
- Mejorar la infraestructura y el equipamiento turístico.
- Elaborar una estrategia de promoción, marketing y comercialización de productos y servicios turísticos.

Plan de acción: El plan de acción consiste en una serie de programas y proyectos financiados por el sector público de acuerdo con el rubro correspondiente (silvoagropecuario, pesquero y turismo), justificándolos, precisando las fuentes de financiamiento, el plazo de ejecución e identificando los orígenes de las demandas (es decir, quién los solicita: UGT, Asociación de Municipios y/o mesas publico privada).

Dentro del plan de acción, se incorporó proyectos considerados emblemáticos para el territorio. Es el caso de la Ruta 160, el Hospital de Curanilahue, etc., que tienen impacto territorial y que fueron priorizados por el gobernador y la Asociación de Municipios. Una situación similar

se presenta con la incorporación de algunos proyectos sociales, como inversiones en vivienda y pavimentaciones.

5.2.2. Análisis del PDT

Desde el punto de vista del PDT como “producto”, se trata de un documento deficiente técnicamente, excesivamente largo, poco preciso en su información, carente de rigurosidad de edición y de fuentes y de difícil acceso para la institucionalidad pública que podría usarlo. No hay institución que haya reconocido en las entrevistas su utilización.

Los ejes y vocaciones generaron una orientación de las instituciones pertinentes gracias a la gestión y la priorización de esfuerzos que realizaron el gobernador y el coordinador territorial.

Metodológicamente, la imagen preliminar no tiene relación con las vocaciones y los ejes estratégicos. Es decir, no hay justificación cuantitativa ni cualitativa de las vocaciones priorizadas.

Los ejes estratégicos –pesca, turismo y silvoagropecuarios– fueron priorizados a causa de la ventaja de que existieran en cada sector actores previamente organizados e intervenciones del Estado que fortalecieron su actividad en el pasado, tal como fue descrito en el punto 4. En cuanto a los actores ausentes, como las empresas forestales, no hay planteada una estrategia de inclusión de ellos en la gestión territorial sino más bien una marginación en el proceso.

En el plan de acción se incorpora el sector social y el sector de proyectos emblemáticos, los cuales no tienen justificación en los ejes ni en la vocación.

El plan de acción es una sumatoria de planes de inversión pública que se construyó sin participación de los actores territoriales. Fue elaborado principalmente por la UGT, con el mandato del mismo Gobierno Regional de incorporar en el plan toda la acción gubernamental, sin necesariamente validarlo con los actores privados y la sociedad civil. Como resultado de ello, el plan no se convirtió en una prioridad territorial sino más bien en un catastro de las inversiones públicas provinciales.

5.3. La estrategia propuesta y la realidad territorial: sus vínculos y articulaciones

Tanto el PDT como los instrumentos de planificación comunal (PLADECO) coinciden en los ejes estratégicos elegidos. Sin embargo, en el plano social esa convergencia estratégica declina de manera notable y se constata una fuerte dispersión. La principal razón de la coincidencia reside en que los rubros trabajados son los que el territorio ha reconocido históricamente y por ello aparecen reflejados en ambos instrumentos. La dispersión en lo social se debe a que la gestión del modelo tuvo principalmente una perspectiva productiva y el mismo documento del PDT no tiene perspectiva social relevante. Los articuladores de la UGT, que reconocen lo planteado, han manifestado su intención de trabajar esta perspectiva durante el año 2006.

En cuanto a la articulación con proyectos que financia el FNDR, el Gobierno Regional y luego el Consejo Regional han priorizado los proyectos relacionados con los rubros silvoagropecuario, pesca y turismo. Con INDAP se plantea una situación similar, ya que esta institución ha centrado la cooperación técnica en torno a los rubros priorizados.

Respecto a los proyectos emblemáticos para el territorio de Arauco, el hecho de que hayan sido incorporados al plan de acción del PDT ha dado sustento político al principal promotor de la priorización territorial –el gobernador– frente a la autoridad regional –el intendente– y la institucionalidad respectiva, Ministerio de Obras Públicas, Educación, etc.

En lo concerniente a los programas de carácter nacional como Chile Emprende, el PDT ha permitido que se orientara la inversión del programa en torno de los sectores prioritarios del territorio. En la actualidad, el programa interviene en el sector pesca y turismo, ambos priorizados en el PDT.

Como hemos visto en secciones anteriores, en Arauco el sector público ha sido protagonista en el desarrollo territorial promoviendo las mesas público-privadas. Ahora bien, se debe tener

presente que sólo existirá un sistema local de actores en la medida en que los otros agentes, los no públicos, se expandan e incrementen su capacidad de acción, como ocurrió inicialmente con la Mesa de Turismo (ver sección 6). Si no se lo considerara así, el peso de los procesos en curso descansaría siempre en la iniciativa pública, que no tendría con quién confrontarse. Paradójicamente, es también una responsabilidad del aparato público regional y de sus políticas aportar al fortalecimiento de los actores regionales, generando espacios de interlocución, traspasando información y abriendo posibilidades de trabajo común. (Serrano, 2000).

6. ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA: MESA DE TURISMO

En 2001, el sector público comienza a promover la conformación de la Mesa público-privada de Turismo. En septiembre de 2003 se firma el acta de constitución de la Mesa de Turismo de Arauco, con la participación de seis cámaras. En un inicio, la Mesa se proponía cumplir con la Política Regional de Turismo promovida por SERNATUR. Poco tiempo después, la Mesa –incentivada por otras instituciones estatales como la Gobernación, SERCOTEC y por el mismo interés de las cámaras de turismo– fue buscando metas propias, principalmente actividades territoriales y de promoción turística, y así fue desarrollándose y consolidándose como un ejemplo de diálogo ante las demás instancias de coordinación.

La Mesa se reúne todos los meses entre marzo y diciembre. Participan de ella representantes de las cámaras de turismo y de los municipios, la Asociación Municipal, SERCOTEC, SERNATUR y la Gobernación. En los meses de verano la Mesa deja de sesionar, ya que los empresarios se encuentran en temporada alta. Para la toma de decisiones, cada miembro tiene un voto y existen dos comisiones que trabajan paralelamente –de promoción y desarrollo–, en las que participa un representante por comuna, independientemente de si es privado o público.

6.1. Los actores de los proyectos innovadores

SERCOTEC inició la promoción turística desde el punto de vista asociativo en el año 1996, cuando puso en marcha un instrumento financiero de CORFO que pedía como requisito la conformación, en el nivel comunal, de cámaras de turismo integradas por pequeños y medianos empresarios. Así, se constituyó una cámara por comuna, excepto en Tirúa, comunidad que carecía de empresarios turísticos y se encuentra relativamente aislada del resto de la provincia (se accede por camino de ripio).

A partir del año 1998, el Programa PRORURAL comenzó a reforzar el trabajo que se estaba realizando en la provincia en materia de promoción de la asociatividad del rubro turístico. Se abocó a fortalecer algunas cámaras que estaban débiles desde el punto de vista organizativo y a conformar la cámara de turismo de Tirúa, además de a destinar recursos para promoción y desarrollo del sector turístico del territorio.

En el año 2000, y en forma paralela, se crea la Mesa Regional de Turismo, que estaba encabezada por el intendente regional, SERNATUR y con la participación de actores privados de toda la región del Bío Bío. Sin embargo, esta iniciativa no obtuvo efecto alguno. Al año siguiente, en 2001, SERNATUR reimpulsa la asociación público-privada a través de la promoción de mesas por destinos turísticos (por ejemplo, los lagos Nalhue y Lleu Lleu era uno de los destinos del territorio de Arauco).

En opinión de los entrevistados y de las autoridades del SERNATUR, la principal razón por la cual no funcionó la primera Mesa Regional fue que esta no daba cuenta de los requerimientos y desafíos que transmitían los empresarios de Arauco y se limitaba a trabajar áreas muy generales para la región y de poco impacto territorial. Esto llevó a que rápidamente los actores privados perdieran el interés en participar.

6.2. Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial: actores territoriales y actores directos ocasionalmente involucrados

Durante su primer período, la Mesa tenía la siguiente estructura: el gobernador provincial ejercía la presidencia y el SERNATUR se encargaba de la secretaría ejecutiva. Los actuales presidentes de las cámaras reconocen en las entrevistas que, a pesar de que el gobernador no tiene las competencias técnicas para dirigir una Mesa de Turismo, cumple con el importante rol de aglutinador del sector público y, por lo tanto, sin su presencia, ni los municipios, ni SERNATUR ni SERCOTEC hubieran participado con la misma frecuencia.

A partir de 2004, SERCOTEC asumió la secretaría ejecutiva a través del programa Chile Emprende, mientras que el sector privado ocupó la vicepresidencia sólo hasta el año 2005. El principal incentivo que llevó a los privados a asumir dicha responsabilidad fue la facultad de la Mesa de decidir los fondos concursables de SERCOTEC. El sector privado demostró interés y liderazgo crecientes a medida que la Mesa tomaba decisiones y atraía recursos. En cuanto a los arreglos formales, a medida que aumentó el número de participantes la Mesa fue tomando acuerdos de funcionamiento. En la actualidad, no tiene estatuto ni reglamento, y el único registro existente corresponde a las actas de acuerdo de cada reunión.

A partir del ejercicio promovido por SERCOTEC, otras instituciones –como SERNATUR y el Gobierno Regional– comenzaron a dar a la Mesa atribuciones indicativas tales como la evaluación de licitaciones y el seguimiento de asistencias técnicas.

Los mismos actores reconocen que la Mesa tiene el desafío de fijar normativas de calidad territorial a los empresarios turísticos y de promover circuitos turísticos entre comunas tomando en cuenta la diversidad de servicios y paisajes existente. En la actualidad, cabe destacar algunos productos territoriales que se han podido desarrollar, como las semanas de jazz y de cine organizadas en la capital provincial (Lebu), cuyos resultados se perciben también en otras comunas: como Lebu no tiene suficiente oferta hotelera, los turistas atraídos a esos eventos se hospedan en las comunas vecinas de Cañete y Contulmo.

Entre las principales dificultades de esta Mesa que han planteado los entrevistados, se encuentra el poco apoyo que otorgan los municipios a la gestión turística. A pesar de que estos declaran dar prioridad al sector, el trabajo municipal cotidiano no lo refleja: los encargados del turismo municipal están por lo general sobrecargados con otras responsabilidades y carecen de presupuesto.

6.2.1. Actores territoriales

Tal como fue señalado en el mapeo de actores territoriales (sección 3.1.2), existen actores directos involucrados, actores directos ocasionalmente involucrados y actores indirectos. A continuación, se los describe según su grado de involucramiento.

6.2.2. Actores directos involucrados

- a) **Presidentes de las siete Cámaras de Turismo:** Los grados de desarrollo al interior de cada cámara son muy diferentes. En todos los casos, los presidentes cumplen un rol preponderante. Cabe destacar que la Cámara de Contulmo ha podido tejer una red de confianza en su interior que delega de manera informal a sus integrantes las múltiples responsabilidades de la cámara, como la asistencia a reuniones, la organización de actividades comunales, etc. En el resto de las cámaras, son los presidentes quienes tienen mayor protagonismo y, en comparación, el resto de los miembros tiene una participación muy débil. El acceso a los instrumentos públicos –principalmente desde SERCOTEC– y la información técnica y de mercado que brinda SERNATUR son los principales incentivos para la organización. A pesar de la existencia de estatutos y modos de operación formal, el funcionamiento de las cámaras se apoya en la práctica en la confianza que se tienen sus miembros.

- b) **Director provincial SERCOTEC:** El director provincial de SERCOTEC ha tenido un rol especial en la conformación de la Mesa de Turismo, ya que primero fue funcionario de SERNATUR a cargo de la provincia y acompañante técnico de las cámaras. Una vez en SERCOTEC, permitió que la Mesa priorizara los proyectos que dependían de esta institución, lo que generó una inmediata respuesta de los privados, ya que involucraba recursos y prioridades dentro del sector productivo. Este último fue el principal incentivo al trabajo conjunto.
- c) **Profesional de SERNATUR:** El rol de SERNATUR, a través de su profesional a cargo, reside principalmente en promover las políticas de turismo y las normativas existentes con el fin de cumplir los estándares de calidad. También es este funcionario el que comunica a los empresarios turísticos la información de mercado, las tendencias y el acceso a ferias nacionales e internacionales del rubro.
- d) **Encargados municipales de turismo:** Todos los municipios del territorio tienen un encargo de turismo municipal, dependiente exclusivamente del municipio y nombrado directamente por el alcalde. A pesar de su cargo, no todos son de dedicación exclusiva ni tienen presupuesto propio. Esto hace que la promoción del turismo comunal sea muy disímil entre comunas. Sin embargo, se reconoce que este funcionario promueve la incorporación de los sectores más marginados del turismo que no están en las cámaras y que tienen relación con la actividad, especialmente en el área de servicios y camping.
- e) **Coordinador territorial UGT:** Durante el PDT, han trabajado dos coordinadoras territoriales, una en 2004 y otra en 2005. La última ha tenido un rol preponderante como articuladora de la Mesa. Sus funciones fueron precisamente articular la Mesa y hacer las actas de acuerdo de cada reunión.
- f) **Gobernador provincial de Arauco:** En un principio, el gobernador cumplió un rol importante en la promoción de la Mesa de Turismo, interiorizándose en los diferentes temas tratados. Sin embargo, se reconoce en las entrevistas que el grado de involucramiento de la máxima autoridad provincial ha disminuido considerablemente durante el último año (2005).
- g) **Asociación de Municipios de Arauco:** La asociación de municipios de Arauco, desde su constitución, ha promovido el sector turístico para el territorio, focalizando las intervenciones de la SUBDERE en la promoción de este rubro. Quien está detrás de la asociación en la Mesa es la secretaria ejecutiva de la Asociación. Ella ha participado de anteriores acciones de promoción del rubro turístico y le asigna especial prioridad en su gestión.

6.2.3. Actores directos ocasionalmente involucrados

- a) **Directores regionales de SERCOTEC y SERNATUR:** Ambos directores regionales han dado seguimiento a la conformación de la mesa, con visitas ocasionales y priorizando su gestión regional a través de la focalización de recursos y profesionales que dan seguimiento continuo a la iniciativa.
- b) **Corporación de Adelanto y Desarrollo de Arauco (Corparauco):** Corparauco es una corporación de derecho privado sin fines de lucro que opera instrumentos de CORFO. Sus profesionales han trabajado con el sector turismo durante los últimos ocho años. Conocen el territorio y dependen de la disponibilidad de los instrumentos financieros estatales. Corparauco ejecutó el primer programa de desarrollo turístico (PROFO)⁶² del territorio que permitió la conformación de Cámaras de Turismo.

⁶² PROFO: Proyectos Asociativos de Fomento, instrumento para apoyar la creación y desarrollo de nuevos negocios que, por su naturaleza o magnitud, pueden abordarse mejor en forma asociativa.

6.2.4. Actores indirectos

Consultoras (D&S, Peuma y SP): Principalmente son tres las consultoras que intervienen en el territorio en el sector turístico. Han entregado asistencia técnica a la Asociación de Municipios, a la Gobernación y a las Cámaras. Cabe destacar que sus profesionales han trabajado en otros programas públicos, como el PRORURAL, y en municipalidades del territorio.

6.3. Consecuencias e implicaciones de la experiencia del turismo en relación con las otras Mesas existentes

A diferencia de las otras mesas existentes en Arauco, la de Turismo logró establecer incentivos e incorporar en forma creciente a los privados en la toma de decisiones de la misma. Esta situación, según los entrevistados, se debió principalmente a que el sector representaba un rubro emergente para el territorio, al interés en él que demostró el sector público y, especialmente, al carácter emprendedor de algunos líderes gremiales del sector.

7. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA OPERACIÓN DE LA ALIANZA EN LA GOBERNABILIDAD REGIONAL

7.1. Indicadores propuestos por el PDT en el nivel regional

La metodología de evaluación planteada en el Programa Regional de Desarrollo Territorial para el PDT se refiere a una evaluación anual entorno a:

- Cumplimiento del plan.
- Habilitación de los actores locales para el desarrollo territorial.
- Modificación de la planificación y gestión pública en los territorios.

Los indicadores propuestos de acuerdo con los objetivos del PDT se desprenden de los siguientes tres productos⁶³:

- Contar con una institucionalidad adecuada que facilite una planificación y gestión territorial.
- Planificación de los territorios: elaboración de planes de desarrollo territorial.
- Gestión del plan de desarrollo territorial.

En términos de resultado, los indicadores regionales propuestos no representaron el éxito o las dificultades del programa, sino más bien se remitieron a los elementos mínimos y cuantificables de los procedimientos y efectos de la gestión cotidiana del programa en los territorios.

7.2. Indicadores utilizados por la Alianza

En Arauco con el fin de implementar indicadores específicos para el territorio, en mayo del 2005, el GORE, en conjunto con la GTZ,⁶⁴ le solicitó a la UGT de Arauco una serie de “Hitos Terri-

⁶³ Ver Anexo de indicadores propuestos para el programa de desarrollo territorial de nivel regional.

⁶⁴ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, agencia de cooperación alemana que ha colaborado con el diseño e implementación del programa desde el año 2000.

toriales”, entendidos como acontecimientos o eventos que marcan el término o el avance concreto de un conjunto de planes, programas y proyectos. Los criterios planteados en esa oportunidad fueron:

- A partir del plan de acción realizado durante el año 2004, enfatizar acciones acotadas que sean demostrables, visibles y participativas, donde existan hitos de empoderamiento de la comunidad.
- Acciones y gestiones territoriales que promuevan el traspaso de capacidades de gestión territorial a actores locales, políticos y técnicos de los territorios, como las UGT, asociaciones de municipios, organizaciones sociales y mesas público-privadas por rubro.
- Incorporación a la agenda de gestión territorial las acciones relevantes ya priorizadas por el gobierno como educación, vivienda e infraestructura presentándolas con lógica territorial.

De acuerdo con esos supuestos, en Arauco fueron los siguientes los hitos planteados:

- Actividad de difusión de Asistencia Técnica Rubro Papas (Estrategia para el rubro papas en la provincia de Arauco).
- Acto público de la firma de compromisos de acciones de inversiones y cooperación de las mesas público-privadas de Turismo, Quesos y Papas.
- Foro de socialización de “Estudio de pre-factibilidad para la construcción del Centro de Educación Superior para la Provincia de Arauco”.
- Firma de “Acuerdo de cooperación” con una institución de Educación Superior de nivel regional.
- Instalación del foro ciudadano de actualización y evaluación del PDT.
- Ceremonia de difusión de resultados de Asistencia Técnica Rubro Turismo.
- “Segundo Encuentro de Productores Queseros de la Provincia de Arauco”.

Los hitos anteriormente expuestos no fueron evaluados por el GORE hasta diciembre de 2005, cuando este solicitó un informe de gestión a la coordinadora territorial. Cabe destacar que estos hitos no se utilizaron como instrumento de seguimiento por parte de la UGT. No hubo seguimiento metodológico por parte de la institución que tenía la responsabilidad técnica (Gobierno Regional y Secretaría Ejecutiva).

7.3. Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en el territorio

- No hay indicadores a nivel territorial requeridos para la evaluación del programa por parte de la Secretaría Regional de Planificación.
- Existe la tendencia regional a buscar indicadores cuantitativos. En iniciativas de desarrollo, se hace necesario también utilizar indicadores cualitativos que puedan ser evaluados por los mismos actores que participan en las mesas.
- La metodología de identificación de “Hitos Territoriales” como indicadores es sencilla y comprensible por la comunidad.
- Los hitos territoriales tienen la virtud de representar pequeños logros hacia el objetivo de largo plazo propuesto por el territorio.
- Los indicadores a través de hitos territoriales requieren necesariamente de un seguimiento continuo por parte de la UGT y esta a su vez del Gobierno Regional.
- El Gobierno Regional debe establecer una unidad de Estudios y Planificación que dé seguimiento a los hitos del territorio, la gestión de la UGT y las mesas territoriales.
- La construcción de indicadores debe ser dinámica y flexible, ya que a través de los mismos hitos se generan nuevos desafíos que van modificando la planificación inicial.

- Como la gestión territorial es de carácter participativo, es fundamental incorporar a los actores territoriales en la construcción de los indicadores y luego evaluarlos con los mismos.
- En relación con los actores territoriales, los indicadores deben necesariamente estar vinculados a los arreglos que hacen los actores en el territorio, es decir medir los mecanismos y avances de cada mesa público-pública o público-privada.

7.3.1. Algunos impactos ya verificables en el territorio

Como se vio anteriormente, los indicadores propuestos para la evaluación del PDT en los territorios de planificación, entre ellos Arauco, están divididos en tres productos. Con base en esos productos, a partir de las visitas de campo se destacan los siguientes impactos territoriales hasta el momento:

a) *Producto 1: Contar con una institucionalidad adecuada que facilite una planificación y una gestión territoriales*

El modelo de estructura institucional adecuada a la planificación y gestión territoriales no cambió jurídicamente el quehacer de las instituciones, sino que dispuso a los actores institucionales locales en relación con el desarrollo territorial. Según las entrevistas, esto ocurrió en dos etapas diferentes.

Durante el año 2004, la UGT de Arauco debió implementar y concordar con actores territoriales el PDT del territorio, que debía ser el documento orientador de las aspiraciones territoriales. Para ello, se consolidaron redes de trabajo interdisciplinarios dentro del sector público en torno a las vocaciones y ejes estratégicos del PDT. Al interior del sector privado, los miembros de las Mesas de Quesos, Papas y Turismo comenzaron a ver esta forma de trabajo como una oportunidad de desarrollo y a participar, aunque ocasionalmente, en las reuniones de UGT ampliada⁶⁵. Por lo general, en esas reuniones se validaba el trabajo que ya venían haciendo los miembros de la UGT.

Durante el año 2005, la gestión del Programa en Arauco se concentró en la consolidación y gestión de las mesas de trabajo explicadas en las secciones 4 y 6 y la priorización de algunos de los proyectos territoriales incluidos en el plan de acción del PDT.

b) *Producto 2: Planificación de los territorios: elaboración de planes de desarrollo territorial*

En el caso de Arauco, la elaboración del PDT concluyó en diciembre del 2004 con la firma de la Alianza territorial. El acto mismo de la firma permitió cerrar el proceso de construcción del PDT durante el 2004 y comenzar un nuevo ciclo de gestión del plan de acción y de las mesas territoriales.

El documento del PDT, según las entrevistas de campo, no tuvo injerencia en la gestión del resto de los servicios públicos que, desde el punto de vista de la gestión política, debían utilizarlo como documento orientador. Tampoco tiene carácter jurídico que oriente la inversión, sino que se trata más bien de un documento indicativo. Sin embargo, los ejes estratégicos –en este caso, los sectores de Pesca, Turismo, Papas, Quesos y los proyectos emblemáticos– han permitido orientar proyectos, que de lo contrario no se hubieran podido priorizar.

c) *Producto 3: Gestiones de planes de los territorios*

Como se hace referencia en la sección 5, en el plan de acción se priorizaron cinco proyectos territoriales, identificados a partir de los ejes estratégicos del PDT (construcción de la Ruta 160 y

⁶⁵ UGT ampliada: cuando, en las reuniones de la UGT, participan otras instituciones y organizaciones sectoriales, tanto públicas como privadas, con el fin de planificar por sectores de interés. Estas son reuniones ocasionales.

del Hospital de Curanilahue; promoción del turismo a través de circuitos territoriales; proyectos del FNDR para los productores de papa y quesos). Todos los proyectos fueron acordados a través de conversaciones con diferentes actores territoriales: asociación de municipios, cámaras de turismo, instituciones de fomento e infraestructura y mesas territoriales.

En opinión de los actores entrevistados, la inclusión de estos proyectos en un plan de acción es un elemento que permitió legitimar la demanda territorial al momento de priorizar esfuerzos financieros. Antes del proceso territorial descrito, no existía contrapeso a las decisiones centralizadas. La existencia del PDT y el funcionamiento operativo de la UGT han permitido una respuesta-reacción fundamentada ante las iniciativas regionales y nacionales.

Por ejemplo, durante el año 2005 el Departamento de Inversiones del Gobierno Regional quiso suspender el financiamiento de un Programa de Papas que la UGT había priorizado en el territorio. El hecho de que el Programa estuviera incorporado en el PDT y en su plan de acción fue un elemento de mucho peso para dar la fuerza política necesaria a la defensa de su financiamiento. Actualmente (marzo de 2006) el Programa se encuentra en fase de licitación, con los recursos traspasados al Servicio Agrícola Ganadero.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1. Conclusiones y recomendaciones relativas a la Gestión del Territorio

Delimitación territorial

En los inicios del PDT, el Gobierno Regional definió los límites territoriales de Arauco de acuerdo con parámetros de orden institucional, físicos y económicos. Sin embargo, la construcción y la gestión territoriales estuvieron determinadas por los actores territoriales que colaboraron con el modelo de gestión, es decir, la Asociación de Municipios de Arauco, las cámaras de turismo, la red de papas y las asociaciones gremiales de pescadores artesanales. En última instancia, los límites físicos para la gestión territorial los determinaron esos actores. Por lo tanto, reconocer desde los inicios los actores existentes que viven y ejercen control es un elemento fundamental para definir los límites territoriales y luego aplicar políticas públicas.

8.1.1. Seguimiento y control

Tal como refleja el presente informe y plantean Schejtman y Berdagué (2003), la descentralización paradójicamente requiere de un poder central fuerte, en este caso el Gobierno Regional, y de una relación activa entre las distintas instancias nacionales, provinciales y locales. Sin embargo, el Gobierno Regional carece de capacidades suficientes para hacerse cargo de exigencias que conllevan la descentralización (formulación de proyectos, transformaciones productivas, reordenación del paisaje, etc.) y por lo tanto se vuelve fundamental la creación de una unidad técnica de estudios y planificación integrada por profesionales idóneos que reporten directamente al intendente regional. Internamente, esta unidad debe tener una organización técnica estructurada que dependa de un solo responsable regional y no del Directorio Regional y del Directorio Provincial, organismos que no cumplen función efectiva.

8.1.2. Sustento jurídico

Es indispensable impulsar el papel de instancias asociativas como la Asociación de Municipios. Después de nueve años de gestión sin sustento jurídico, la implementación de una figura formal

que la ampare se hace urgente. Eso evitaría la sobrecarga de tareas sobre el Municipio del alcalde y presidente de turno, y fundamentalmente posibilitaría a la Asociación asumir la gestión administrativa y técnica de programas y proyectos territoriales.

En cuanto a las mesas territoriales, los mecanismos de arreglos no necesariamente deben ser un estatuto o un sustento jurídico, sino más bien estar basados en los lazos de confianzas y reciprocidades existentes. Sin embargo, la regulación en los procedimientos de tomas de decisiones se va haciendo necesaria en la medida en que las Mesas de Trabajo adquieren poder de decisión o surgen conflictos de intereses. Es importante mantener este orden, ya que forzar la institucionalidad cuando no tiene un efecto inmediato pone en riesgo el avance asociativo logrado.

8.1.3. Proyecto político territorial

Tal como plantea Boisier (1996), el proyecto político territorial es el principal instrumento de coordinación de los actores involucrados en el desarrollo. Es decir, los actores políticos, autoridades, alcaldes e intendente deben promover una *apuesta compartida*⁶⁶, una guía que contiene y expresa una vocación que se encarna en los valores territoriales. Para la gestión es fundamental el discurso, exteriorizar esa visión en actos, inauguraciones y competencias técnicas, incorporando a los equipos profesionales y departamentos en esa propuesta política.

8.1.4. Estructura institucional

La UGT constituye la instancia clave de gestión territorial en relación con la estructura institucional propuesta, ya que es allí donde se articula la coordinación institucional y se gestiona técnicamente el proyecto político territorial. En cuanto al resto de las instituciones propuestas –Directorio Regional y Directorio Provincial de Arauco–, estas no dan respuesta a los requerimientos planteados en el modelo de gestión. Además de eso, existen estructuras paralelas que son más operativas, como el Gabinete Regional y el Equipo Profesional de la Gobernación (sección 4.4.1).

Asimismo, contar con un gobernador provincial o con otra autoridad política que promueva la gestión territorial se hace fundamental para implementar este modelo de desarrollo, ya que la institucionalidad tiene cierta tendencia a la no-innovación. Los actores privados, por su parte, buscan un aval institucional que entregue el suficiente peso al cambio de gestión y para ellos el rol del gobernador suele funcionar como garantía.

8.1.5. Reconocimiento de actores

Como se ha dicho al comienzo de esta sección, los actores territoriales determinan el límite territorial. Así pues, es importante reconocer que los actores involucrados en la gestión territorial de Arauco no son todos los actores activos existentes. Una gran cantidad de ellos están ausentes, y es necesario que se los incorpore al trabajo del sector privado y de la sociedad civil. Los principales ausentes reconocidos en las entrevistas fueron los concejales⁶⁷ y el sector forestal.

⁶⁶ La *apuesta compartida* es la consideración que hace el nivel regional de las demandas territoriales y el nivel territorial, de las prioridades regionales y nacionales.

⁶⁷ Cargo de representación popular en los municipios, los cuales constituyen los consejos municipales.

8.2. Conclusiones y recomendaciones para mejorar la implementación de la Estrategia del PDT

8.2.1. Arreglos institucionales para la planificación territorial

Los arreglos institucionales que coordinan la inversión pública dependen hasta el momento del funcionario de turno de la institución que se compromete a coordinar la inversión. De hecho, el Programa, desde sus inicios, da por supuesto que con el acuerdo entre funcionarios existe coordinación. Sin embargo, a pesar de haber acuerdo de la inversión, esta se ejecuta en tiempos muy distintos una de otra y así pierde el efecto sinérgico de la acción conjunta. Por lo tanto, en una segunda fase del modelo se sugiere incorporar en la evaluación de los proyectos el amarre institucional de la inversión conjunta entre diferentes instituciones.

En cuanto a las metodologías de evaluación de proyectos por parte de SERPLAC, estas no tienen incorporada la variable territorial. Es decir, no distingue entre un proyecto requerido por la comunidad local o el sector beneficiario del territorio o uno que corresponde a las prioridades planteadas a través del PDT en las vocaciones territoriales y ejes estratégicos.

8.2.2. Acompañamiento social de la implementación de la estrategia

Al interior del trabajo territorial, es decir en la ejecución misma de los programas, deben existir, para que los compromisos sean creíbles, mecanismos que aseguren su cumplimiento y metas de corto plazo, con el fin de obtener pequeños logros direccionados hacia una imagen objetiva propuesta por el territorio. Que el sector privado y la sociedad civil acompañen las iniciativas permite hacerlos comprender los tiempos administrativos de una inversión pública, que, entre la toma de decisión y su ejecución, puede demorarse más de lo imaginado por ellos.

8.2.3. Utilizar nuevos sustentos jurídicos para el reforzamiento de la estrategia

Una de las oportunidades que tienen los Gobiernos Regionales a partir de la Nueva Ley de Gobiernos Regionales⁶⁸, aprobada el año pasado, es la posibilidad de consolidar corporaciones público-privadas, instrumento que permite promover la coordinación con diferentes actores territoriales de toda la región y en especial del territorio de Arauco. Sin embargo, al no existir precedente nacional de estas figuras jurídicas es importante que el Gobierno Regional conozca previamente experiencias similares en otros países con el fin de utilizar el instrumento recién creado.

Esta ley nace por iniciativa del Congreso Nacional modifica legalmente la constitución de los Gobiernos Regionales creados en 1992. La principal motivación para este cambio jurídico fueron las demandas regionales por gestionar descentralizadamente mayores recursos y promover asociaciones público-privadas relevantes para las regiones.

8.2.4. Elección de actores territoriales interesados

Al momento de implementar las metodologías para comenzar el trabajo territorial, es importante considerar a los actores territoriales que tienen interés en el éxito de estas iniciativas, ya que hay incentivos directos en su quehacer. Para ello, la promoción del diálogo entre privados y público-privados se hace fundamental para sustentar la Alianza.

⁶⁸ La Ley N° 20.035, que reformuló la Ley N° 19.175, modifica la estructura y funciones de los Gobiernos Regionales, dándoles mayor transparencia y eficiencia. En términos generales, perfecciona la formulación de los presupuestos regionales; mejora los criterios de distribución del FNDP; autoriza el asociativismo, permitiendo que los Gobiernos Regionales puedan constituir corporaciones privadas sin fines de lucro, e incrementa la dieta de los Consejeros Regionales.

8.2.5. Promover la participación de privados y de la sociedad civil en la implementación del PDT

Las iniciativas de desarrollo promovidas por el sector público tienden a funcionar en torno a los incentivos institucionales y a perder la orientación hacia los privados y las organizaciones del territorio. Por eso es fundamental incorporar e interesar en forma creciente a los sectores privados y a la sociedad civil en la gestión territorial.

8.2.6. Rol protagónico del sector público

Dado que el protagonismo del sector público en la implementación de la estrategia fue el sustento inicial, se hace fundamental el reconocimiento explícito de esta situación. Frente a esto, en una segunda fase, el sector privado y la sociedad civil deben asumir la promoción del modelo y de los acuerdos logrados. De lo contrario, las orientaciones del modelo quedan sujetas al proyecto político de turno.

8.2.7. Reconocer las intervenciones anteriores

Antes de realizar cualquier intervención, se debe evaluar las intervenciones anteriores que se hayan hecho con el fin de recoger de ellas los elementos de continuidad pertinentes al objetivo de una estrategia de desarrollo territorial.

8.2.8. Capacidad de seguimiento técnico de un PDT

La implementación de una estrategia de desarrollo territorial no solamente requiere recursos, sino también la capacidad técnica al interior de la institución responsable. Para ello, es importante considerar capacitaciones y orientaciones continuas en una implementación.

8.3. Conclusiones y recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del Desarrollo Territorial

8.3.1. Consolidación de las mesas territoriales como instancia de decisión

Las mesas territoriales, en su carácter de instancias de coordinación público-privadas, deben fortalecerse aumentando el poder de decisión de las cooperaciones técnicas y las diferentes inversiones vinculadas a las mesas. Además, deben propender a convertirse en un espacio de seguimiento y control de los acuerdos tomados.

8.3.2. Certificación de proyectos territoriales

El PDT, como instrumento de planificación, carece de bases metodológicas sólidas y de criterios de complementariedad en relación con los procesos presupuestarios del resto de las instituciones públicas para ser considerado dentro de la planificación pública. Sin embargo, el proceso de construcción fue necesario para la conformación de los equipos territoriales y la consolidación de un contrapeso técnico-político para la inversión regional y nacional. A partir de ello, en un nuevo período, es recomendable construir un nuevo PDT con criterios más estrictos en relación con los proyectos de carácter territorial, que metodológicamente sea orientador de la inversión pública y que certifique claramente los proyectos de carácter territorial en su plan de acción.

8.3.3. Construcción de indicadores para los arreglos entre actores territoriales

La Asociación de Municipios y las mesas público-privadas no poseen indicadores de gestión ni metas de trabajo de largo plazo. Así pues, se sugiere la realización de encuentros semestrales o anuales con el fin de elaborar conjuntamente los desafíos futuros del sector en el corto y largo plazo y de revisar los indicadores propuestos.

9. SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL

9.1. Promover consensos territoriales progresivos (Schejtman y Berdagué, 2003)

Promover la adopción de consensos en aspectos de baja conflictividad de intereses y progresivamente conformar redes y alianzas de mayor complejidad. La implementación de consensos va a ir institucionalizando y fortaleciendo la confianza mutua entre los actores y permitiendo la adopción de mayores desafíos.

9.2. Divulgar pequeños logros reconocidos

Buscar en la gestión logros reconocibles que, aunque sean pequeños, los actores territoriales interesados puedan reconocerlos como un camino hacia el objetivo final acordado.

9.3. Identificar hitos territoriales reconocibles

Buscar eventos (firmas protocolares) que se reconozcan como un término de un conjunto de pequeños logros, los cuales, sumados, permiten que la Alianza cambie de etapa de planificación.

9.4. Promover la confianza y la reciprocidad territorial

La gestión territorial requiere desarrollar la confianza entre los actores territoriales. Para esto, es importante desarrollar técnicas que promuevan relaciones de reciprocidad entre los actores territoriales, como capacitaciones en conformación de equipos de trabajo y resolución de conflicto.

9.5. Buscar actores territoriales validados

Al momento de buscar los actores territoriales, es importante conocer en ellos el grado de representatividad de su sector. No conocer cuán representativos son de su grupo de referencia puede provocar algunas distorsiones al considerarlos como válidos.

9.6. Reconocer que un proyecto territorial es un proyecto político

Para implementar un proyecto territorial, es importante reconocer desde un inicio que la propuesta de desarrollo es también de carácter político y no solamente técnico. Por eso es recomendable contar con el apoyo de una autoridad política, como el gobernador provincial, quien toma el tema en cuestión como elemento central de su gestión y articula a los sectores público y privado en torno a esa propuesta.

9.7. Impulsar la delimitación de los territorios en relación con los actores territoriales y su identidad

Al momento de definir los territorios de planificación, es importante considerar las variables físicas, ecológicas y de accesibilidad. Sin embargo, el principal elemento sobre la delimitación territorial lo conforman el espectro de acción y el control de los actores territoriales. Identificar a estos actores y los límites geográficos de su acción y de su cultura es crucial para definir los territorios y plantear políticas de desarrollo en ellos.

9.8. Incentivar procesos dinámicos de construcción territorial

A pesar de que metodológicamente deben incluirse indicadores claros que vayan hacia un objetivo final acordado, es importante reconocer el dinamismo de la intervención respecto de los límites posibles y de lo que se prevé desde un inicio. Es decir, los modelos de gestión territorial deben contemplar la flexibilidad de construcción de acuerdos antes insospechados y los planteamientos posibles que no eran tales al inicio de la intervención.

10. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

CICDA-Centro Internacional de Cooperación para el desarrollo Agrícola (2004). Guía metodológica para el análisis de cadenas productivas. Lima, Perú, 91 pp.

GALDAMES, GATICA YEVENES (2005). Estudios Regionales; Evolución de las políticas públicas: Aprendizaje en torno al Plan de Desarrollo Territorial de Arauco. Universidad del **Bío Bío, Concepción, Chile, 68 pp.**

GOBIERNO REGIONAL DEL BÍO BÍO (2004). Plan de Desarrollo Territorial. Concepción, Chile, 30 pp.

GOBIERNO REGIONAL DEL BÍO BÍO, CHILE EMPRENDE (2005). Memoria Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo, Santiago de Chile. 262 pp.

IICA, ODEPA, FIDA-MERCOSUR (2004). Estudio de sistematización del Programa PRORURAL en Chile. Santiago de Chile, pp. 23-37.

RACZYNSKI, SERRANO (2001). Descentralización, nudos críticos. CIEPLAN, Chile, pp. 27-148.

ANEXO 1: INDICADORES DEL PROGRAMA A NIVEL REGIONAL BÍO BÍO

Objetivos Indicadores Medios de verificación

<p>PROPÓSITO: Implementar un Programa de Desarrollo Territorial que considere la Planificación, gestión y evaluación como instrumento de articulación territorial. Avanzar hacia la institucionalización de una gestión pública territorial que permita a las instituciones poner sus instrumentos y programas al servicio de los territorios. Fortalecer la asociación, liderazgo, y capacidades de los actores locales para impulsar procesos de desarrollo en sus territorios.</p>	<p>Existencia de Planes de Desarrollo Territorial. Inversión pública ejecutada conjuntamente. Focalización compartida de recursos. Participación de los actores de los territorios en la elaboración e implementación de los planes de desarrollo.</p>	<p>Plan de Desarrollo Territorial. Registro de instancias de coordinación. % de integración de programas sectoriales complementarios. % de la Inversión pública focalizada conjuntamente Aumento de la gestión de organizaciones en objetivos del Plan de Desarrollo Territorial.</p>
<p>PRODUCTO 1: Contar con una institucionalidad adecuada que facilite una planificación y gestión territorial</p>	<p>% de instancias de coordinación constituidas. Existencia de Plan operativo de Trabajo con Actividades fechas y responsables. % de equipo territoriales constituidos cuentan con Plan de Trabajo % de los municipios involucrados conocen y participan en la implementación del programa</p>	<p>Actas de constitución y trabajo de los Equipo. Documento Plan operativo de trabajo. Existencia de estrategia comunicacional. Acciones de difusión realizadas.</p>
<p>ACCIONES: Implementación de la institucionalidad Regional del proyecto 1.1.a.- Constitución formal de Directorio Regional 1.1.b.- Constitución formal de Secretaría Ejecutiva. 1.1.c- Constitución formal de Directorios Provinciales. 1.1.d.-Constitución formal de Unidades de Gestión Territoriales. Difusión del programa. 1.2.a.- Realización de talleres de difusión con servicios públicos. 1.2.. b- Implementación de estrategia comunicacional</p>	<p>% de Constitución formal de las diferentes instancias del organigrama. % de Participación de los integrantes las instancias del organigrama definidos en el proyecto. % de participación de instituciones públicas % de contrataciones realizadas. % de integrantes De Unidad de Gestión Territorial conocen los objetivos del programa. % de autoridades regionales y nacionales informadas. % integrantes de los directorios y Secretaría Ejecutiva manejan y aplican estrategia comunicacional.</p>	<p>Actas de constitución y resoluciones de las diferentes instancias del organigrama Acta de reuniones y acuerdos de trabajo de las diferentes instancias del organigrama. Contratos de Trabajo. Documento plan de trabajo Registro de participación Documentos metodológicos Actas de asistencia a talleres informativos. Registro de reuniones informativas y envió de información. Acciones de difusión realizadas</p>
<p>PRODUCTO 2 Planificación de los territorios: Elaboración de planes de desarrollo territorial.</p>	<p>% de los territorios cuentan con Planes de Desarrollo Territorial % UGTs manejan la metodología de planificación n° y tipo de participación de los actores territoriales en la elaboración del plan. % de Planes elaborados según metodología definida % actores territoriales conocen el plan</p>	<p>Actas y evaluación de funcionamiento de los Unidades de Gestión Territorial Documentos Planes de Desarrollo Territorial</p>
<p>ACTIVIDADES: 2.1.- Capacitación de la unidad de gestión territorial para la elaboración del plan de desarrollo territorial. 2.1.a.- Realización de talleres de capacitación a Unidades de Gestión Territorial. ELABORACIÓN DE PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL: 2.2.a.- Definición de imagen preliminar. 2.2.b.- Definición de vocación del territorio. 2.2.c- Elaboración de Objetivos de Desarrollo y Estrategia de Acción. 2.2.d.-Elaboración de Plan de Inversiones. 2.3 Monitoreo de los planes de desarrollo. 2.3.a.-Monitoreo de los Planes de acción. 2.4.b.- Evaluación de los Planes de Inversión</p>	<p>% de los municipios, servicios públicos y actores relevantes del territorio manejan el diseño metodológico de planificación. % de personas manejan la metodología y la aplican en la elaboración. % de territorios cuentan con Plan de Desarrollo Territorial con todos sus componentes. Comunidad conoce y valida al Plan de Desarrollo monitoreo realizados participativamente y en los tiempos acordados Reporte aprobado por los UGTs, y directorios Provinciales.</p>	<p>- Registro de acciones realizadas por los equipos territoriales en la elaboración del plan - Documento Plan de Desarrollo. Registro de las evaluaciones. Documentos de evaluación. Opiniones de las persona</p>

<p>Producto 3 gestión de planes de 8 territorios</p>	<p>Coherencia de la inversión pública regional con PDTs Instituciones públicas orientan su acción con una política de desarrollo territorial. Tipo de Institucionalidad territorial generada y su organización. % de proyectos del plan de inversiones de PDT gestionados</p>	<p>Balances de inversiones. Análisis de las políticas institucionales con visión territorial Propuestas de instrumentos creados y/o flexibilizados</p>
<p>Actividades: 3.1.- implementación de acuerdos regionales 3.1.a.- Firma de acuerdo Plan de Desarrollo 3.1.b.- Generación de convenios de inversión 3.1.b.- Identificación y consolidación de oportunidades de Inversión privada 3.2.- Implementación de plan de desarrollo territorial 3.2.A.- Mesa territoriales de Trabajo. 3.2.b.- Mesas comunales de trabajo 3.3.- Elaboración y ejecución de proyecto 3.3.a.- Elaboración de cartera de proyectos al FNDR y otros fuentes de financiamiento. 3.3.b.- Diseño y elaboración de programa específicos para el territorio. 3.3.c.- Fomento a la inversión privada. 3.4 Evaluación del programa. 3.4.a.- Monitores del proceso. 3.4.b.- evaluación del programa.</p>	<p>- % de Planes Acordados. - % de las acciones del Convenio Marco se vinculan a los Planes de Desarrollo. - % instituciones facilitan y financian planes de Desarrollo Territorial. - % de equipos de trabajo funcionan efectivamente. - % de participación de actores del territorio: servicios públicos, municipios privados y organizaciones sociales y productivas. - Monto de inversiones públicas y privadas invertidas en el territorio, en el marco del plan. - % de proyectos territoriales propuestos v/s ejecutados. - Equipos fortalecidos en elaboración de proyectos y gestión de cooperación. Equipos territoriales comparten la evaluación. Identificación de tendencias de efecto e impacto en las personas del territorio</p>	<p>- Actas de acuerdo - Registro de los planes de trabajo - Lógica territorial de las inversiones - Registro de trabajo de los grupos. - Monitoreo de Planes de inversión. - Monitoreo de Plan de acción e inversión Registro de las evaluaciones. Documentos de evaluación. Opiniones de las persona</p>

REGIÓN SUR, JALISCO, MÉXICO⁶⁹

ANTECEDENTES

A partir del acuerdo de colaboración firmado en 2004 entre el gobierno de Jalisco, México y la FAO RLC, se impulsa la creación de la Alianza para el Desarrollo de la Región Sur de Jalisco y la preparación de la Estrategia de Desarrollo Regional.

La propia región Sur, con el apoyo del Comité de Planificación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (COPLADE), preparó un reporte de los avances 2004-2005, que incluye el diagnóstico y el conjunto de estrategias que se planifica aplicar en esta región.

El presente documento propone un análisis del reporte regional, presenta sugerencias que podrían complementarlo y recomendaciones metodológicas de carácter general que podrían utilizar otras regiones que deseen emprender un proceso de características similares.

⁶⁹ Este capítulo fue desarrollado por Rodrigo Diez de Sollano. Consultor del componente Desarrollo Territorial Rural del Proyecto de cooperación técnica entre la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y la División de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	173
1. CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO: REGIÓN SUR DE JALISCO, MÉXICO	173
1.1. Elementos de contexto del estudio de caso	173
1.2. Características generales del territorio: económicas, sociales, ambientales, culturales, político-institucionales	175
2. CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO	176
2.1. Histórico de la constitución del territorio	176
2.1.1. <i>El territorio “construido”</i>	176
2.1.2. <i>El territorio “construido y definido”</i>	176
2.2. Criterios operacionales utilizados para la identificación/delimitación del territorio	178
2.2.1. <i>La convergencia entre territorio “construido” y territorio “definido”</i>	178
2.2.2. <i>Principales lecciones y desafíos para promover la convergencia: perspectivas operacionales para la delimitación</i>	179
2.3. La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación	179
3. ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO: RACIONALIDAD, INTERESES, COMPORTAMIENTOS Y RESPUESTAS A INCENTIVOS	180
3.1. Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas regionales promotoras del desarrollo	180
3.1.1. <i>Hacia una tipología de actores sociales: públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales</i>	180
3.1.2. <i>Grupos sociales involucrados e intereses colectivos</i>	181
3.1.3. <i>Racionalidad e intereses: ¿cómo se comportan los actores?</i>	181
3.1.4. <i>Reacción de los actores a los incentivos</i>	182

3.2.	Actores sociales no involucrados	183
3.2.1.	<i>Identificación de los actores sociales no involucrados</i>	183
3.2.2.	<i>Racionalidad e intereses: ¿cómo se comportan estos actores?</i>	183
3.2.3.	<i>¿Que incentivos son necesarios para la participación de estos actores?</i>	184
4.	ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES	185
4.1.	Elementos de contexto regional para la comprensión del proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales	185
4.1.1.	<i>Selección y delimitación de la región</i>	185
4.1.2.	<i>Identificación de áreas críticas y estratégicas</i>	186
4.1.3.	<i>Firma del acuerdo entre el gobierno de Jalisco y la FAO RLC</i>	186
4.1.4.	<i>Establecimiento formal de la Alianza Regional Promotora del Desarrollo de la Región Sur de Jalisco</i>	186
4.1.5.	<i>Identificación de los problemas estratégicos de la región</i>	186
4.1.6.	<i>Identificación de las potencialidades de la región</i>	186
4.1.7.	<i>Identificación de los vocacionamientos de la región</i>	186
4.1.8.	<i>Generación de las Estrategias de Desarrollo Regional⁷⁰</i>	186
4.1.9.	<i>Planteamiento de proyectos para cada Estrategia</i>	187
4.1.10.	<i>Diseño de los indicadores de operación y de impacto</i>	187
4.1.11.	<i>Diseño de la estructura operativa</i>	187
4.2.	Mecanismos de representación social en la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?	187
4.3.	Análisis de la estructura operacional propuesta para la Alianza	188
4.3.1.	<i>Relaciones entre los componentes de la estructura</i>	189
4.3.2.	<i>Grado de participación de los actores</i>	189
4.4.	Análisis de la funcionalidad de la estructura operacional propuesta para la Alianza	190
4.5.	Análisis de los mecanismos de coordinación	191
4.5.1.	<i>Mecanismos de coordinación horizontal utilizados</i>	191
4.5.2.	<i>Mecanismos de coordinación vertical utilizados</i>	191
4.6.	Una tipología de los mecanismos de coordinación	192
5.	ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL	192
5.1.	Elementos (componentes) para la comprensión del proceso de elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional	192
5.2.	Análisis de contenidos de la Estrategia y de los proyectos respectivos	193
5.3.	Análisis de la inserción de la Estrategia en la realidad regional: vínculos y articulaciones	197
5.3.1.	<i>Plan Estatal de Desarrollo</i>	197
5.3.2.	<i>Plan de la Región Centro Occidente de México</i>	199
6.	ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA	200

⁷⁰ La Estrategia y sus componentes se analizan en la sección 5.

6.1.	Vinculación de actores alrededor de proyectos innovadores: ¿qué hay de nuevo en el territorio?	200
6.1.1.	<i>Rastro TIF</i>	200
6.1.2.	<i>Corredores turísticos histórico-culturales y ecológicos</i>	201
6.1.3.	<i>Teleférico Nevado de Colima</i>	201
6.1.4.	<i>Diplomado en Desarrollo Regional</i>	202
6.1.5.	<i>Uso de remesas de emigrados</i>	202
6.2.	Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial	202
6.2.1.	<i>La producción de tomates al aire libre: un proyecto regional fallido</i>	203
6.2.2.	<i>La producción de hortalizas en invernadero: un proyecto exitoso al que le falta visión regional</i>	203
6.2.3.	<i>Las ideas de los empresarios: “consorcios tecnológicos”</i>	204
6.2.4.	<i>El intercambio regional de artesanías</i>	204
7.	ANÁLISIS DE IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL: PROPUESTAS DE INDICADORES	204
7.1.	Indicadores propuestos en las Estrategias	204
7.2.	Indicadores utilizados por la Alianza	205
7.2.1.	<i>Grado de Intensidad Migratoria</i>	205
7.2.2.	<i>Índice de Marginación</i>	205
7.2.3.	<i>Grado de Desarrollo Humano</i>	206
7.3.	Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en los territorios	206
7.3.1.	<i>Medir en forma adecuada y consistente</i>	206
7.3.2.	<i>Medir factores relevantes</i>	206
7.3.3.	<i>Medir sistemáticamente</i>	207
7.3.4.	<i>Hacer análisis comparativos válidos</i>	207
7.3.5.	<i>Tomar decisiones y realizar acciones cimentadas en los datos y análisis válidos y relevantes</i>	207
8.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	207
8.1.	Cambios institucionales: evidencias y desafíos para la gobernabilidad territorial	207
8.1.1.	<i>Asegurar la continuidad</i>	208
8.1.2.	<i>Fortalecimiento institucional de la Alianza Regional</i>	209
8.2.	Cambios en la competitividad territorial: ritmo y orientación	209
8.3.	Cambios en las posibilidades de acción colectiva	210
8.4.	Recomendaciones para mejorar la gestión del territorio	210
8.4.1.	<i>Disminución del deterioro ambiental</i>	211
8.4.2.	<i>Mejoramiento de la calidad de vida y disminución de la emigración</i>	211
8.5.	Recomendaciones para mejorar la implementación de Estrategias Territoriales de Desarrollo	211
8.5.1.	<i>Recomendaciones</i>	211
8.5.2.	<i>Uso de las inversiones públicas</i>	213
8.6.	Recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del Desarrollo Territorial	213

9.	PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL: RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN	214
9.1.	“Primero las Petunias”	214
9.2.	Si no hay proyectos, no hay recursos disponibles	214
9.3.	En los proyectos donde hay muchos jugadores, todos deben invertir	214
9.4.	Los servicios a los habitantes cuestan y pueden ser rentables	214
9.5.	Un árbol no deja ver el bosque	215
9.6.	Relación campo-ciudad	215
	ANEXO 1 - REEVALUACIÓN DE LOS AVANCES DE LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO REGIONAL	216
	ANEXO 2 - ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS ALIANZAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL	221
	ANEXO 3 - REGIÓN SUR DE JALISCO LISTA DE ACTORES REGIONALES ENTREVISTADOS	224
	ANEXO 4 - GUIA UTILIZADA COMO BASE PARA LAS ENTREVISTAS INDIVIDUALES Y GRUPALES	225
	ANEXO 5 - LISTA DE INTEGRANTES DE LAS MESAS DE TRABAJO PARA LA PREPARACIÓN DEL PLAN REGIONAL	229
	ANEXO 6 – POBLACION MUNICIPAL POR RANGOS DE EDAD EN LA REGION SUR	233

RESUMEN EJECUTIVO

A partir del análisis del Reporte Final de la región Sur de Jalisco⁷¹, y tomando como referencias de consulta el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2001-2007⁷² y el Programa de Desarrollo de la Región Centro-Occidente de México⁷³, así como el Censo de Población y Vivienda 2000 y los Censos Económicos 2004⁷⁴, se estudia el contexto de la región Sur de Jalisco y los criterios que llevaron al gobierno del estado a decretar esta región. Conviene aclarar que se trata de una región que tiene varias “subregiones” o “microrregiones” y que cada una de ellas cuenta con características que la distinguen y con extensos antecedentes históricos, económicos y sociales. En consecuencia, aquí se comentan las ventajas y desventajas de decretar una región bajo estas condiciones y se realizan algunas recomendaciones posibles para su integración.

Asimismo, se llevaron a cabo entrevistas individuales con personas representativas de la región y se realizaron reuniones con grupos focales de funcionarios municipales, empresarios e indígenas. Por otra parte, en ocasiones se utilizó además la técnica de la “observación participante”, en especial cuando se discutió con funcionarios municipales las posibilidades de continuidad del proceso de desarrollo regional y al revisar los proyectos clave para la región.

Más adelante, se analizará la actuación que tuvieron los diversos actores sociales de la región, desde los funcionarios públicos hasta los empresarios, ejidatarios y miembros de la sociedad civil en general, y se descubrirá con ello la importancia y el sentido de su participación en la Alianza para el Desarrollo Regional.

También se discute la importancia de los “no actores”, es decir, las personas que no participaron de la planificación inicial de la región Sur o que en la actualidad no participan en los grupos de trabajo. Con esto se busca mostrar que entre esas personas existe un enorme capital humano que es importante aprovechar.

A partir de la “Declaración de Sayula”, que es el documento inicial de la Alianza para el Desarrollo de la Región Sur de Jalisco, se revisaron las estructuras de operación de la misma y se encontraron ciertos puntos que conviene reforzar para asegurar la continuidad de este proceso.

La revisión de la Estrategia de Desarrollo Regional arroja puntos muy favorables y también debilidades, en particular en lo relacionado con los indicadores de resultados.

El análisis de la vinculación de los actores ofrece puntos muy interesantes y experiencias concretas que pueden ser aprovechadas por otras regiones.

Finalmente, se plantean conclusiones y recomendaciones en relación con los cambios institucionales, con la competitividad territorial, con la acción colectiva y con la formulación de proyectos regionales.

1. CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO: REGIÓN SUR DE JALISCO, MÉXICO

1.1. Elementos de contexto del estudio de caso

México es una República Federal, con 31 estados y un Distrito Federal. Cada estado está encabezado por un gobernador, elegido por seis años (sin posibilidad de reelección), quien designa a los titulares de las Secretarías que forman su gobierno⁷⁵. El estado de Jalisco, ubicado en el centro-

⁷¹ Región Sur de Jalisco, Reporte Final, COPLADE, 2005, www.rlc.fao.org.

⁷² Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2001-2007, Gobierno del Estado de Jalisco, www.jalisco.gob.mx.

⁷³ Programa de Desarrollo de la Región Centro-Occidente, FIDERCO, 2005, www.centrooccidente.org.mx.

⁷⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), www.inegi.gob.mx.

⁷⁵ Para mayor información acerca de la estructura del gobierno del estado de Jalisco, consultar la página oficial www.jalisco.gob.mx.

oeste del país, está formado por 124 municipios libres⁷⁶, cuyos presidentes son elegidos por un período de tres años (sin derecho a reelección inmediata). Abarca una superficie aproximada de 80.000 km² (casi el 4% del total nacional) y, en el año 2005, su población era de 6.752.113 habitantes⁷⁷ (cerca del 6,5% del total nacional). El 85% de la población residía en 178 zonas urbanas y, aunque sólo el 15% restante vivía en áreas rurales, estaba distribuido en unas 11.000 localidades muy pequeñas. En la zona metropolitana de Guadalajara (la capital del estado) vivían en 2005 casi 3,8 millones de personas. La población total de la región Sur en 2005 era de 312.962 habitantes (para la población de cada municipio, ver el Anexo 6).

La economía del estado de Jalisco está bastante diversificada. Comprende la industria electrónica, la automotriz, el turismo y el comercio y aporta el 8,5% del PIB⁷⁸ nacional del sector agropecuario y el 13,5% del sector alimentario.

En el estado de Jalisco, la coordinación de la planificación general recae en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (COPLADE)⁷⁹, pero la planificación por sector es responsabilidad de la Secretaría Estatal del ramo respectivo. En el nivel municipal, la planificación es coordinada por cada Comité de Planificación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

La estructura del COPLADE incluye un Consejo General, en el que participan el gobernador del estado, los secretarios de cada ramo, los representantes de organizaciones sociales y del sector privado, además de representantes de dependencias del Gobierno Federal, entre otros. Los COPLADEMUN tienen una estructura similar.

A pesar de que el nivel regional no está previsto en la legislación mexicana ni en la del estado de Jalisco, la administración estatal que estuvo en funciones entre los años 1995 y 2001 inició un proceso de regionalización. En 1997, decretó las doce regiones del estado⁸⁰, cada una de las cuales tiene una ciudad como cabecera regional. Se preparó un Plan de Desarrollo Regional para todas ellas⁸¹ y se encargó a un comité de Planificación para el Desarrollo Regional (COPLADEREG) la coordinación de la puesta en práctica del plan de las distintas regiones, con una estructura similar a la del COPLADE, aunque con una importante participación de los presidentes municipales de la región; *“... sin embargo, al igual que otros instrumentos de planeamiento disponibles en las regiones, los Planes de Desarrollo Regional no se han instrumentado adecuadamente; el desarrollo local y regional se ha ceñido a una limitada fuente de recursos financieros y no se conoce con claridad el impacto de las obras y acciones que se desarrollan en las regiones y los municipios en la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes...”*⁸². A pesar de ello, las dependencias estatales y federales conservaron sus representantes en el COPLADEREG y algunas tienen sus propios consejos regionales del sector (por ejemplo, Salud, Educación, Desarrollo Rural, Cultura, Seguridad Pública, Protección Civil, etc.), que se constituyeron al amparo de la ley federal del ramo. En general, son una suerte de comités o consejos formados y operados esencialmente por instituciones gubernamentales, en los cuales también participan algunos miembros notables de la sociedad civil. En teoría, el COPLADEREG es el organismo de coordinación de la planificación y las acciones orientadas al desarrollo regional, pero en la práctica cada dependencia federal o estatal actúa en la región Sur conforme a sus propios planes y programas.

⁷⁶ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁷ INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005, Resultados preliminares, www.inegi.gob.mx.

⁷⁸ INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, PIB por entidad federativa, 1993-1998.

⁷⁹ Ley de Planeación del Estado para Jalisco y sus municipios, www.congreso.jalisco.gob.mx.

⁸⁰ Estas son: Norte, Altos Norte, Altos Sur, Sureste, Sur, Sierra de Amula, Costa Sur, Costa Norte, Sierra Occidental, Valles, Ciénega y Centro del estado. Toman su nombre de las características de su entorno.

⁸¹ Para mayor información sobre este proceso de regionalización, ver Ruiz Durán Clemente, “Esquema de regionalización y desarrollo local en Jalisco”, *México: El paradigma de una descentralización fundamentada en el fortalecimiento productivo*, Santiago, Chile, 2000, disponible en www.eclac.cl/id.asp?id=6079.

⁸² Región Sur de Jalisco, Reporte Final, COPLADE, 2005, www.ric.fao.org.

Paralelamente al proceso de regionalización del estado de Jalisco que tuvo lugar en el período 1995-2001, el Gobierno Federal descentralizó algunas de sus dependencias, ya sea trasladando sus oficinas fuera de la Ciudad de México o descentralizando algunas funciones hacia los estados. Este proceso continuó durante la administración federal 2000-2006. Para el caso de Jalisco, implicó la transferencia del personal y de las funciones de los “Distritos de Desarrollo Rural” desde la SAGARPA⁸³ hacia el gobierno del estado a través de la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER), lo cual generó sinergias a favor de la regionalización, ya que dichos Distritos casi coinciden con las doce regiones de Jalisco. Al mismo tiempo, tanto el Gobierno Federal como el Estatal hicieron un esfuerzo por incrementar los porcentajes de las partidas presupuestarias operadas directamente por los municipios, así como el fondo de desarrollo regional y los recursos destinados a la región Sur en general. Sin embargo, las partidas más importantes y los proyectos más costosos aún son operados por los niveles federal y estatal, además de estar presentes los remanentes de muchos años de decisiones centralizadas en el Gobierno Federal y en particular en la Ciudad de México y, en lo que respecta al estado de Jalisco, en su capital, la ciudad de Guadalajara.

1.2. Características generales del territorio: económicas, sociales, ambientales, culturales, político-institucionales

En el año 2006, la región Sur de Jalisco conservaba los mismos municipios y la misma extensión que había decretado la administración en el período 1995-2001.

“La Región Sur se ubica en la parte sur del Estado de Jalisco (México) y se encuentra integrada por 16 municipios⁸⁴, tiene una extensión de 5.651 km², que representa el 7,05% de la superficie total del Estado de Jalisco y concentra el 4,8% (305.985 personas) de la población estatal. Con relación a la población de 1995 (302.048) la región apenas creció el 1,3%. El 48% de la población es masculina (146.940) y el restante 52% (159.045) es de sexo femenino. En lo que respecta a la composición de la población actual, más del 19,81% de la población está integrada por jóvenes de 15 a 24 años; un porcentaje muy similar a la media estatal (19,99%), lo que nos habla de una población de jóvenes. Sólo el 0,41% de la población mayor de 5 años habla alguna lengua indígena, mientras que el 96% pertenece a la religión católica.

De acuerdo con información del Consejo Estatal de Población, para el año 2000, de los 16 municipios que integran la región Sur, 2 de ellos tienen un grado de intensidad migratoria bajo, 7 un nivel medio, 6 presentan un alto grado y sólo 1 es clasificado con muy alto nivel de expulsión migratoria.

Con datos del Censo de Población y Vivienda de 1995 y del XII Censo General de Población, la región presentó una tasa de crecimiento poblacional promedio anual de 0,30. En el mismo periodo siete municipios presentaron tasas negativas. Los municipios con las mayores tasas de crecimiento son: Tapalpa con 2,21, Amacueca 1,91 y Atemajac de Brizuela 1,06”⁸⁵.

Con 85.118 habitantes⁸⁶, Ciudad Guzmán, cabecera del municipio Zapotlán el Grande, es la ciudad más importante de la región Sur de Jalisco. Allí tienen sus sedes el Distrito de Desarrollo Rural y el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS)⁸⁷, uno de los consejos regionales de sector que tiene mayor importancia debido a la fuerte actividad agropecuaria y forestal de la región Sur de Jalisco. Además, hay Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) en varios

⁸³ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Gobierno federal).

⁸⁴ Amacueca, Atoyac, Techaluta de Montenegro, Zacoalco de Torres, Atemajac de Brizuela, Tolimán, Tonila, Gómez Farías, Sa-yula, Tapalpa, Teocuitatlán de Corona, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo, San Gabriel, Tuxpan, Zapotlán el Grande.

⁸⁵ Para mayor información acerca de las condiciones socioeconómicas de la región, ver Región Sur de Jalisco, Reporte Final, COPLADE, 2005, www.rlc.fao.org.

⁸⁶ INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, www.inegi.gob.mx.

⁸⁷ Creado bajo los Artículos 24 y 25 de la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable, <http://info4.juridicas.unam.mx>.

municipios de la región y en cada uno de ellos funciona un Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

El COPLADEREG también tiene su sede en Ciudad Guzmán. Este organismo cuenta con un equipo de profesionales que forman la Unidad Técnica de Apoyo (UTEA). A su vez, estos tienen como auxiliares a los Equipos Técnicos Locales (de nivel municipal), que funcionan principalmente con el apoyo de profesionales prestadores de servicios técnicos y cuyos honorarios se pagan con recursos de los programas conjuntos de la SAGARPA (Gobierno Federal) y la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno estatal (SEDER) a través de la Alianza para el Campo⁸⁸.

2. CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO

2.1. Histórico de la constitución del territorio

A continuación, se proponen dos grandes caminos que pueden conducir a la constitución de una región. El primero se basa en las condiciones físicas del territorio (clima, orografía, hidrología, etc.) y en los hechos históricos que dieron origen a las características particulares de sus habitantes, como las tradiciones, el lenguaje, las costumbres, las comidas, etc., por lo que puede decirse que el territorio fue “*definido*” por su historia y geografía. El segundo se vincula a las decisiones gubernamentales que, por distintos motivos –facilidades de comunicación, relaciones económicas y condiciones sociopolíticas, entre otros–, promueven la creación de una región cuyo territorio ha sido “*construido*” por un decreto. En ocasiones, ambos caminos confluyen en la constitución ya sea de una región completa o de algunas partes de ella; a estas últimas se las considera “subregiones” o “microrregiones”, aun cuando no tengan una delimitación oficial.

2.1.1. El territorio “construido”

En 1997, el gobierno de Jalisco decretó oficialmente la constitución de la región Sur, en el marco del proceso de regionalización que el estado de Jalisco venía impulsando. El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) tuvo un papel muy importante en la conducción de ese proceso y contó con la participación de las demás dependencias del propio gobierno del estado, del gobierno federal y de la sociedad civil para la preparación del Plan de Desarrollo Regional. Este plan se siguió hasta el año 2000 y, a partir de 2001, fue prácticamente abandonado tras el cambio de administración estatal, aunque sus propuestas fueron luego recuperadas con la Alianza para el Desarrollo de la Región Sur.

El proceso se reactivó en 2004 a raíz del convenio firmado entre el Gobierno de Jalisco y la FAO RLC, luego de lo cual se realizaron una serie de mesas de trabajo (descritas con detalle en la sección 4) que, además de producir el diagnóstico regional, reavivaron entre los participantes el sentimiento de pertenencia a la región Sur.

2.1.2. El territorio “construido y definido”

La región Sur de Jalisco es una mezcla de territorio “construido” por decreto y de territorios “definidos” por la historia y la geografía, tal como se deriva de los siguientes factores:

⁸⁸ Para más detalles, ver www.sagarpa.gob.mx y www.jalisco.gob.mx.

- a) La lista de los municipios pertenecientes a la región Sur fue decretada por las autoridades estatales, previa consulta con las autoridades municipales de turno (en 1997) y con algunos miembros relevantes de la sociedad civil.
- b) Antes del proceso de regionalización de 1997, existieron otros intentos de impulsar el desarrollo de ciertos municipios (por ejemplo, Tuxpan en los años 80) bajo la denominación de “región Sur”, pero no existía una conciencia de pertenencia a una única región entre los habitantes de los 16 municipios. Por el contrario, los habitantes se sentían pertenecientes a una “subregión” y así lo expresaron diversos actores regionales.
- c) Las entrevistas a miembros de la sociedad civil y autoridades municipales indican que existe cierto grado de “identidad subregional” entre los habitantes de algunas de las subregiones de la región Sur.
 - La primera subregión podría denominarse “Las Lagunas” y comprende los municipios de Zacoalco de Torres, Teocuitatlán de Corona, Techaluta de Montenegro, Atoyac, Amacueca, Gómez Farías y Sayula. Los identifica el hecho de estar localizados en torno a una cuenca cerrada con lagunas intermitentes y humedales (que ahora forma parte de la Convención de Ramsar sobre Humedales⁸⁹). Además, son poblaciones con larga tradición artesanal (cada una dedicada a distintas clases de artesanías) e importante producción agrícola.
 - La segunda subregión, “La Sierra”, incluye los municipios de Tapalpa y Atemajac de Brizuela. Por encontrarse en las alturas, estos municipios están separados del resto de los municipios de la región. El clima y la vegetación facilitan su vocación forestal y turística.
 - La tercera subregión, llamada el “Llano en Llamas” en referencia al libro de Juan Rulfo, incluye los municipios de Zapotitlán de Vadillo, Tolimán y San Gabriel. Su situación geográfica detrás de las montañas (Volcán y Nevado de Colima) y de la sierra de Tapalpa los aísla del resto de los municipios de la región Sur. Hasta hace poco tiempo, el aislamiento era aún mayor a causa de la ausencia de carreteras pavimentadas que conectaran la subregión con otras. Sin embargo, en la actualidad están vinculados a la región vecina de Sierra de Amula a través de carreteras y relaciones comerciales importantes, lo que constituye cierto contrapeso respecto de su pertenencia a la región Sur.
 - La cuarta subregión está localizada al pie del Volcán y el Nevado de Colima, en el extremo sur de la región. Allí se encuentran los municipios de Tonila y Tuxpan. La gran proximidad del primero de ellos con la ciudad de Colima, capital del estado de Colima, funciona como un fuerte contrapeso respecto de su sentido de pertenencia a la región Sur de Jalisco. Por su parte, Tuxpan, por tratarse de un municipio habitado en gran medida por población de origen indígena, tiene identidad propia. Además, mantiene una importante relación comercial y agrícola con Tamazula, que pertenece a la vecina región Sureste.
 - El municipio de Zapotiltic constituye un caso particular. Debido a su cercanía a Tamazula, cabecera de la región Sureste, tiene con ese municipio una importante relación agrícola y comercial. Sin embargo, su proximidad con Ciudad Guzmán, cabecera de la región Sur, equilibra su sentido de pertenencia.
 - Finalmente, el municipio de Zapotlán el Grande ejerce una fuerte influencia en el resto de los municipios de la región, tanto a causa de su número de habitantes como de la cantidad de comercios y servicios establecidos allí. Esto no significa, sin embargo, que

⁸⁹ Para mayor información, ver www.ramsar.org.

los habitantes del resto de los municipios se identifiquen como pertenecientes a la misma región que los habitantes de la cabecera municipal y regional, Ciudad Guzmán.

Al principio del proceso, y de acuerdo con lo expresado por funcionarios del COPLADEREG, esta mezcla entre lo decretado y lo definido por la historia y la geografía no fue fácil de manejar. Sin embargo, en la actualidad se ha convertido en una riqueza para la región, ya que genera sinergias y una complementación de los proyectos (ver sección 6) entre las diversas subregiones.

El camino seguido requirió de una serie de reuniones de trabajo con personas de varios municipios y subregiones que, a medida que fueron conociéndose y descubriendo sus complementariedades, fueron dejando atrás los recelos iniciales.

2.2. Criterios operacionales utilizados para la identificación/delimitación del territorio

La actual administración estatal de Jalisco no modificó los criterios que había utilizado la administración anterior al decretar de manera simultánea las 12 regiones del estado, por lo que la problemática de origen continúa presente. Los criterios que desarrolló para ello el equipo interdisciplinario del Gobierno del Estado de Jalisco (no hay un acuerdo nacional al respecto) fueron los siguientes: cercanía geográfica a la futura cabecera regional (no más de una hora en automóvil); existencia de comunicaciones entre las diversas poblaciones, en especial carreteras pavimentadas (en caso de no haberlas, quedarían como acciones prioritarias para integrar la región); relaciones comerciales entre los diversos municipios de la futura región; problemática, costumbres e historia comunes. Además, se buscaba no decretar demasiadas regiones y obtener, al mismo tiempo, cierto equilibrio entre las diversas regiones del estado y entre las poblaciones con posibilidades de ser cabeceras regionales (las cuales, en algunos casos, mantenían cierto grado de competencia entre ellas).

Con el objetivo de seleccionar una región que participara en el presente proyecto con la FAO RLC denominado “Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y Regional”, las autoridades estatales (a través de COPLADE) evaluaron distintas regiones hasta determinar las ventajas que representaba realizarlo en la región Sur de Jalisco. Estas ventajas son: su nivel medio de desarrollo, que proporciona un buen fundamento para iniciativas posteriores; buenas comunicaciones hacia la capital del estado y relativamente buenas en el interior de la región; potencial de proyectos conjuntos en diversos ramos de la economía y de la infraestructura pública; una ciudad de tamaño medio como cabecera regional; la existencia de instituciones de educación superior; presencia de diversos grupos y organizaciones de la sociedad civil y operación previa de varios consejos y organismos de nivel municipal y regional, entre otras.

2.2.1. La convergencia entre territorio “construido” y territorio “definido”

Las entrevistas con las autoridades municipales y con miembros de la sociedad civil de la región indican que la identidad más importante es la pertenencia a su propio municipio. Por otra parte, a la mayoría de los entrevistados les resultó muy difícil especificar los problemas, las ventajas o los proyectos que comparten con otros municipios de la región. Por ejemplo, al preguntarles por algunos casos de proyectos “regionales”, en general mencionaron proyectos de alcance municipal.

Estrictamente hablando, no existe un sentido de pertenencia a la región Sur de Jalisco decretada por las autoridades. Sí se podría afirmar que esta pertenencia está “en construcción” con los componentes antes mencionados de las identidades subregionales “definidas” por la historia y la geografía. El resultado de la convergencia entre el territorio regional “construido” por decreto y el “definido” por los habitantes, su geografía e historia, dependerá de la eficacia de sus futuras acciones conjuntas.

2.2.2. Principales lecciones y desafíos para promover la convergencia: perspectivas operacionales para la delimitación

La gran lección que se desprende de las opiniones vertidas en las entrevistas por los diversos funcionarios y miembros de la sociedad civil es que la existencia de una clara identidad regional no es una condición indispensable previa al inicio del proceso de desarrollo de la región. El verdadero desafío está en encontrar ciertos elementos comunes e impulsar intereses compartidos para promover el desarrollo de esa identidad, que a su vez apoyará las acciones conjuntas.

En el caso concreto de la región Sur de Jalisco, la identidad regional existía de manera muy incipiente antes de iniciar el proceso de regionalización en 1997. Sí se daban ciertos elementos comunes, como la cercanía geográfica, las comunicaciones, el intercambio comercial, la historia, la cultura y las costumbres compartidas, además de una problemática común y la posibilidad de encarar proyectos conjuntos, entre otros factores. La identidad regional se puede desarrollar utilizando diversos medios: educación, comunicación social, realización de los proyectos, intercambio cultural, etc.

Aún tomando en cuenta lo anterior, es importante dejar abierta la posibilidad de revisar la delimitación de la región Sur de Jalisco para evaluar las ventajas o desventajas de transferir a otras regiones vecinas algunos de los municipios que están menos identificados con esta región.

2.3. La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación

Los criterios utilizados por las autoridades estatales para decretar la delimitación territorial en 1997 no incluyeron la existencia previa de una “identidad regional”, aun cuando en algunas de las 12 regiones del estado sí se tomaron en cuenta elementos tales como las costumbres y las tradiciones comunes.

Las entrevistas a diversas personas de la región indican que muy pocas de ellas son conscientes del importante impacto que pueden tener las alianzas entre municipios, organizaciones y personas de diversos lugares de esta región, por lo que se requiere un gran esfuerzo para que los habitantes identifiquen los proyectos de alcance regional, descubran sus beneficios y se comprometan con su puesta en práctica. Lo anterior podría ayudar a generar alianzas entre los habitantes de diversos municipios, en particular de aquellos que están menos identificados con la región Sur.

El Diplomado en Desarrollo Regional⁹⁰, impulsado por una alianza entre COPLADE y el Centro Universitario del Sur (CUSur) de la Universidad de Guadalajara, facilitará a su vez la creación de nuevas alianzas entre sus alumnos, que son funcionarios municipales de varios municipios de la región. Será conveniente realizar un seguimiento de estas alianzas a lo largo del tiempo para evaluar resultados.

Otro ejemplo de alianza que reforzaría la identidad regional podría ser la puesta en práctica del proyecto (en preparación por los alumnos del Diplomado en Desarrollo Regional) de varias rutas de turismo cultural en las que participen distintos municipios de diversas subregiones.

Un tema que no se estudió a fondo y que podría fortalecer las alianzas regionales es el comercio intrarregional. Se podría generar la matriz insumo-producto de la región para establecer a quién se vende y a quién se compra y, a partir de ello, reforzar los lazos regionales.

⁹⁰ Para más detalles, ver sección 6.1.4.

3. ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO: RACIONALIDAD, INTERESES, COMPORTAMIENTOS Y RESPUESTAS A INCENTIVOS

3.1. Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas regionales promotoras del desarrollo

3.1.1. *Hacia una tipología de actores sociales: públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales*

Durante las giras en esta región fue posible identificar los siguientes actores:

- a) **Funcionarios Públicos.** Esta clasificación incluye a los funcionarios de COPLADE y de otras dependencias estatales que participan de manera activa en los procesos y organismos de la Alianza para el Desarrollo Regional. Por otra parte, se cuentan también algunos funcionarios del Gobierno federal que impulsaron los procesos de desarrollo regional.
- b) **Funcionarios estatales ubicados en la región Sur.** Comprende a los funcionarios de COPLADE en la región que han impulsado y coordinado los esfuerzos de la Alianza para el Desarrollo Regional y forman parte del COPLADEREG. También se incluye a los funcionarios de otras dependencias que operan en la región y que participan en el COPLADEREG, pero que no forman parte del equipo que conduce el proceso de la Alianza.
- c) **Presidentes municipales.** Los presidentes municipales tienen una clasificación especial, ya que constituyeron el corazón del equipo de conducción de la Alianza Regional junto con los funcionarios de COPLADE. Los presidentes eligen a uno entre ellos para que actúe como coordinador regional por un plazo de tiempo determinado⁹¹.
- d) **Funcionarios municipales.** Esta clasificación incluye a diversos funcionarios públicos que trabajan para los ayuntamientos y que tienen alguna relación con los proyectos de desarrollo regional. Un grupo especial lo constituyen los funcionarios que participan en el Diplomado en Desarrollo Regional.
- e) **Empresarios privados que participan en los organismos regionales.** Además de atender sus negocios privados, estos empresarios participan en los grupos de trabajo del COPLADEREG y/o en proyectos productivos o comerciales de impacto regional.
- f) Una categoría especial merecen los **académicos** del Centro Universitario del Sur (CUSur) de la Universidad de Guadalajara y del Tecnológico de Ciudad Guzmán.
- g) **Representantes de organizaciones civiles que participan en los organismos regionales.** En este grupo se encuentran los miembros y dirigentes de organizaciones o instituciones de la sociedad civil que participaron o continúan participando en la planificación de la región y en la preparación de proyectos y que influyen de alguna forma en la toma de decisiones. Además, existe una gran variedad de grupos sociales y organizaciones civiles⁹² cuyos intereses y actividades abarcan más de un municipio.

⁹¹ La estructura de la Alianza Regional y su forma de operación se describen en la sección 4.

⁹² El reporte de la región Sur muestra 159 asociaciones. Región Sur de Jalisco, Reporte Final, COPLADE, 2005, www.rlc.fao.org.

3.1.2. Grupos sociales involucrados e intereses colectivos

Entre otras, hay dos clasificaciones que son las más destacables:

- Mesas de Trabajo de alcance regional creadas por ordenamiento legal como parte del COPLADEREG. En estas mesas, participan representantes de las organizaciones de la sociedad civil.
- Organizaciones civiles con carácter regional o estatal que, sin participar directamente en el COPLADEREG, tienen cierto grado de influencia en las decisiones regionales.

3.1.3. Racionalidad e intereses: ¿cómo se comportan los actores?

- a) El rol de los funcionarios de COPLADE ha sido el de diseñadores, promotores y coordinadores de la Alianza, mientras que los funcionarios de otras dependencias normalmente han participado como actores secundarios y, en ciertos casos, han promovido los proyectos de su propia dependencia sin coordinación expresa con el resto de las instituciones gubernamentales presentes en la región Sur.
- b) Los funcionarios de COPLADE ubicados en la región Sur jugaron un papel muy importante en la puesta en marcha de la Alianza Regional, ya que no sólo organizaron la participación de la sociedad civil en la planificación sino que, a lo largo del tiempo, funcionaron como animadores de los procesos sociales que impactan en el desarrollo de la región. Su relación de liderazgo amistoso con los actores de los proyectos regionales fue particularmente importante para este proceso.

El rol de los funcionarios de otras dependencias en la Alianza Regional fue secundario, aun cuando podrían participar más ampliamente, en especial aquellos funcionarios cuyas dependencias tienen consejos regionales de su propia especialidad (por ejemplo, salud, desarrollo rural, desarrollo económico, educación, etc.).

- a) El nivel de participación de los Presidentes Municipales fue muy variable, y abarcó desde un compromiso total con la Alianza hasta una colaboración muy periférica y sólo en el nivel formal. Pero cabe destacar que la actitud de la mayoría permitió desarrollar un ambiente de cordialidad y cooperación entre los Presidentes Municipales más allá de los colores de su partido político, y esto favoreció el avance de la Alianza Regional.
- b) En ciertos casos, la actitud de los funcionarios municipales que rodean al Presidente se tradujo en una participación entusiasta en los procesos de la Alianza Regional, aunque sin dejar de velar primero por su propio municipio. Esta actitud generó una sinergia con el Presidente Municipal e hizo posible que el ayuntamiento colabore más ampliamente en la Alianza. Los funcionarios que participan en el Diplomado forman un grupo con especial interés en el desarrollo regional, ya que además de diseñar proyectos con este enfoque territorial, generaron relaciones de amistad con los funcionarios de otros municipios. En el futuro, esto facilitará la puesta en práctica de proyectos conjuntos.
- c) La participación de los empresarios privados en proyectos productivos de alcance regional fue más importante que su intervención en los procesos de planificación. Entre estos proyectos se destaca el rastro⁹³ Tipo Inspección Federal (TIF) que se está construyendo en Cuatro Caminos, municipio de Tuxpan, y que involucra a porcicultores, mayoristas

⁹³ Matadero.

- y minoristas de carne de cerdo de diversos municipios. Se propone profundizar en los factores que influyeron en el correcto desarrollo de esta experiencia, ya que el modelo de organización y de trabajo que utilizaron podría proporcionar lecciones muy valiosas para futuros proyectos. Otras empresas privadas en las que se podría profundizar son las rutas turísticas regionales y en la producción de hortalizas, ya sea para encontrar nuevos caminos a seguir o para descubrir las causas que originan los fracasos.
- d) Los dirigentes de organizaciones civiles participaron en los procesos regionales promoviendo proyectos que benefician a sus agremiados. Por ejemplo, el plan turístico de El Divisadero, que incluye la construcción o reparación de caminos rurales y la creación de un parque con servicios para el turismo en un mirador natural. Otros casos incluyen la comercialización y/o el procesamiento de la Pitaya⁹⁴ y del café, en los que los dirigentes sociales tuvieron una fuerte influencia aunque aún no se alcanzaron resultados notables.
 - e) Los académicos participan junto con los funcionarios de COPLADE en la conducción del proceso de la Alianza Regional como maestros en el Diplomado en Desarrollo Regional y de forma importante en la planificación regional.

3.1.4. *Reacción de los actores a los incentivos*

Se propone (de manera preliminar) una tipología de los incentivos que han operado entre los actores de esta región. Posteriormente podrían agruparse en incentivos de nivel personal y de nivel social:

- a) **Posicionamiento político.** Durante las entrevistas a los Presidentes Municipales y a otros actores políticos de la región Sur, se expresó la necesidad de “cumplir primero con los compromisos con sus electores del municipio y en segundo término participar en proyectos regionales” cuyo impacto, en muchas ocasiones, no es valorado por los habitantes de la zona. Si los resultados obtenidos son positivos podrían constituir un escalón más para obtener nuevos puestos de elección popular o como funcionarios del servicio público, mientras que el fracaso en los proyectos regionales puede convertirse en un obstáculo para alcanzar futuras metas personales. A lo anterior se suma otro factor: en la actualidad las principales decisiones de la Alianza dependen del grupo de Presidentes Municipales, lo que les otorga mayor peso político a cada uno de ellos y al grupo en su conjunto
- b) **Posicionamiento social.** El reconocimiento social es un incentivo que opera principalmente con los empresarios y dirigentes sociales y que tiene su origen en el logro de las metas planeadas. Se incrementa la influencia y autoridad moral de estas personas, no sólo en su municipio sino en toda la región y aun a nivel estatal. El caso de los dirigentes del rastro TIF en Tuxpan es representativo, ya que sus dirigentes pasaron de ser empresarios con importancia local a convertirse en dirigentes de un proyecto regional con influencia a nivel estatal.
- c) **Satisfacción personal.** Este incentivo es válido para cualquier persona, pero un caso muy representativo es la actitud de los directivos de COPLADE, quienes se sienten orgullosos por los avances del proyecto de desarrollo regional.
- d) **Ventajas económicas.** Los municipios participantes han obtenido apoyos económicos de programas federales y estatales, lo que incrementó las obras de infraestructura y las acciones sociales de sus ayuntamientos.

Las estadísticas de apoyos federales y estatales⁹⁵ en los últimos años indican que la capacidad de la región (en su conjunto) para obtener estos recursos aumentó en comparación con otras regiones

⁹⁴ Fruta del cactus.

⁹⁵ Fuente: Procesamiento de COPLADE con datos de la Secretaría de Finanzas del gobierno de Jalisco.

del estado. Hay que considerar que estas conclusiones son preliminares, ya que antes de sacar conclusiones es necesario darle seguimiento por un período más largo y evaluar otros factores que influyen en la orientación de las inversiones públicas.

Los proyectos productivos de carácter regional traerán incentivos económicos a los empresarios u organizaciones sociales participantes. Tal es el caso del rastro TIF, el proyecto turístico de El Divisadero, etc. Estos incentivos pueden traducirse en subsidios gubernamentales y también en ganancias futuras de los negocios que generen.

- e) **Mejoramiento de la calidad de vida.** Entre los planes que propone la Estrategia para el Desarrollo Regional, se encuentra la construcción de hospitales, carreteras, plantas procesadoras de basura, etc., que sin duda mejorarán la calidad de vida de los habitantes de la región. Esto también podría convertirse en un incentivo importante para lograr el apoyo de los habitantes de la región a los proyectos regionales.
- f) **Creación de fuentes de trabajo.** Algunos municipios de la región son fuertes expulsores de población. Quienes emigran se dirigen a las ciudades y hacia los Estados Unidos de América (EE.UU.), con todos los riesgos que eso conlleva, además de la pérdida de los recursos humanos de la región. Uno de los objetivos de la Estrategia de Desarrollo Regional es generar fuentes de trabajo atractivas para los habitantes de la región, que mejoren sus ingresos y, en consecuencia, sus condiciones de vida, para de esta forma reducir la emigración.

3.2. Actores sociales no involucrados

3.2.1. Identificación de los actores sociales no involucrados

Aunque ninguna persona o institución resulta indispensable para el éxito de la Alianza regional, se puede afirmar que es deseable sumar voluntades a favor de la misma. En este sentido, a continuación se describen algunos de los actores que sería conveniente agregar a la lista de aliados:

- a) **Empresarios privados.** Muchos empresarios de la región Sur, en lugar de ser “actores sociales no involucrados”, funcionan como actores sociales que influyen de una manera “no concertada” con los demás actores. Pero a fin de cuentas sus acciones crean o reducen las fuentes de trabajo, generan riqueza o causan pobreza al reducir los empleos o los sueldos de sus empleados y son parte de una cadena que genera valor agregado en cada eslabón.
- b) **Emigrados.** Una clasificación especial entre los empresarios “no involucrados” es la de los empresarios emigrados (en particular, los residentes en EE.UU.) que alcanzaron cierto grado de éxito económico y desean invertir en sus municipios de origen.
- c) **Dirigentes y miembros de organizaciones civiles.** En la región Sur, existen diversas organizaciones sociales (por ejemplo, de artesanos, de productores agropecuarios, etc.) que no participan formalmente en las Mesas de Trabajo del COPLADEREG.
- d) **Funcionarios públicos.** En esta clasificación se pueden integrar muchos funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno que, por diversas razones, no participan formalmente en las Mesas de Trabajo del COPLADEREG.

3.2.2. Racionalidad e intereses: ¿cómo se comportan estos actores?

a) **Empresarios.** A partir de las entrevistas se podría decir que la mayoría de los empresarios son actores no involucrados o no concertados con el proceso regional. Un ejemplo concreto serían los empresarios de S. Gabriel, Atoyac y Ciudad Guzmán, cuyos productos se venden a nivel regional, estatal, nacional y en algunos casos incluso en el mercado internacional, pero que no participaron en

el proceso de planificación regional. Algunos de ellos expresaron opiniones muy valiosas para la Estrategia Regional y se mostraron interesados en participar en proyectos regionales.

Una queja general de los empresarios entrevistados fue que las reuniones en los consejos municipales o regionales suelen ser muy largas, repetitivas y poco productivas y que eso los desanima a participar porque les toma un tiempo que de otra forma dedicarían a sus negocios. Este es un tema que deberá ser tomado en cuenta para la preparación de las agendas de las reuniones y en general para motivar a los empresarios a participar.

La región Sur también ha sido impactada por empresas (o empresarios) que redujeron sus operaciones (caso de la Fábrica de Papel de Atenquique) o se retiraron de la región (productores de Tomate de Sayula), porque a fin de cuentas la racionalidad económica, las fuerzas del mercado y/o la falta de sanidad vegetal prevalecieron sobre los intereses regionales.

b) **Emigrados.** Entrevistas y diversos contactos con emigrados que forman parte de las mesas directivas de las asociaciones de emigrados en algunos estados de EE.UU. permiten concluir que existe interés y recursos económicos disponibles para invertir en proyectos en la región Sur. A pesar de que se realizaron algunas inversiones en infraestructura social de nivel local y municipal con el apoyo del programa gubernamental 3x1⁹⁶, no hubo una participación organizada de los emigrados en la Alianza Regional. Algunos emigrados buscan oportunidades de inversión en negocios rentables y que generen fuentes de trabajo en sus poblaciones de origen, pero no encuentran caminos claros para lograrlo.

c) **Dirigentes y miembros de organizaciones civiles.** La actitud de los dirigentes y miembros de organizaciones civiles es crítica respecto de los planes y las acciones “del gobierno” (expresado así, en general) y consideran (también de manera general) que “el gobierno no los ayuda” a solucionar sus problemas. Estos problemas van desde las dificultades para conseguir materias primas, ya que los persiguen como delincuentes por la obtención de madera –en el caso de los artesanos que fabrican muebles en el municipio de Gómez Farias–, hasta la falta de apoyo para la comercialización de sus productos frente a la competencia internacional (este es el caso de los productores de frutas o de maíz).

d) **Funcionarios públicos.** Los orígenes de la no participación de algunos funcionarios públicos pueden residir, en parte, en su propia dependencia, puesto que las personas que los dirigen se resisten a coordinar sus acciones con otras instituciones gubernamentales. Esta posición ha disminuido en los últimos tiempos, pero no se solucionó de raíz.

3.2.3. *¿Que incentivos son necesarios para la participación de estos actores?*

A continuación, se exponen los requerimientos de cada uno de los actores.

a) **Empresarios**

- Invitaciones para participar en las mesas de planificación regional que produzcan resultados concretos en forma más o menos inmediata, es decir, proyectos específicos, con fechas, responsables, socios y montos a invertir.
- Impulso y apoyo gubernamentales a proyectos regionales de carácter privado, pero manteniendo esta característica por medio de aportes de capital a formas asociativas de tipo empresarial.
- Simplificación de los trámites ante las oficinas gubernamentales para poner en marcha los proyectos.

⁹⁶ Para mayor información sobre el programa 3x1, ver www.sedesol.gob.mx, www.fedjalisco.com y www.zapotiltic.net.

- Construcción y mantenimiento de la infraestructura pública, como carreteras, que permitan una comunicación ágil dentro de la región, con otras regiones y con todo el país, así como del servicio de agua potable y del tratamiento de drenajes, etc.
- Los empresarios consideran que existe seguridad pública en la región, pero al mismo tiempo indican que no se debe descuidar este asunto.

b) **Emigrados**

- Hacen falta mecanismos para promover una organización que permita impulsar las inversiones de los emigrados.
- Se sugiere la creación de fondos de inversión que faciliten la intermediación financiera, la reducción de riesgos y la canalización de los recursos de los emigrados hacia una cartera diversificada de proyectos productivos y que sean mecanismos institucionales que garanticen el retorno a las inversiones realizadas.
- La formulación y/o evaluación de proyectos productivos para asegurar la rentabilidad de los mismos. Para ello, se propone la capacitación de profesionales a nivel regional, que podrían formar despachos de consultoría especializados en diversos temas.

c) **Dirigentes y organizaciones de la sociedad civil**

Se requieren procesos de inducción y de capacitación con el objetivo de desarrollar las habilidades y actitudes adecuadas para participar en los procesos regionales y para que conozcan cómo acceder a los apoyos gubernamentales. La identificación y atracción de los dirigentes de esas organizaciones, con el fin de que apoyen la Alianza Regional, demanda un trabajo lento pero continuo de parte de la UTEA y de los ETL.

- d) Se recomienda implementar un proceso similar en el caso de los **funcionarios públicos**. Para ellos, el proceso debe apoyarse en un acuerdo político de alto nivel entre los directivos de las diversas instituciones gubernamentales para apoyar las Alianzas Regionales y para promover el objetivo de que sus subordinados y también sus contrapartes del Gobierno federal participen en los procesos de la región Sur.

4. **ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES**

4.1. **Elementos de contexto regional para la comprensión del proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales**

La secuencia general para la creación de la Alianza Regional del Sur de Jalisco⁹⁷ incluyó los siguientes pasos.

4.1.1. **Selección y delimitación de la región**

Los funcionarios de COPLADE analizaron las 12 regiones de Jalisco siguiendo los criterios indicados en la sección 2 y determinaron que la región Sur era la más conveniente para poner en

⁹⁷ Para mayor información, ver "Presentación de avances de la región Sur de Jalisco.ppt", COPLADE, noviembre de 2005.

práctica el proyecto de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y Regional en conjunto con la FAO RLC.

4.1.2. Identificación de áreas críticas y estratégicas

A principios de 2004, el COPLADE, en coordinación con las autoridades municipales, inició un análisis de la problemática y de las potencialidades existentes en los municipios de la Región Sur de Jalisco.

4.1.3. Firma del acuerdo entre el gobierno de Jalisco y la FAO RLC

El esfuerzo mencionado en el punto anterior se fortaleció a mediados de 2004 con el apoyo de la FAO RLC.

4.1.4. Establecimiento formal de la Alianza Regional Promotora del Desarrollo de la Región Sur de Jalisco

En octubre de 2004, los actores más relevantes de la región y del estado de Jalisco firmaron la Declaración de Sayula. Con ello se estableció formalmente la Alianza Regional Promotora del Desarrollo de la Región Sur de Jalisco como un mecanismo para:

- Fortalecer los vínculos, la coordinación y la cooperación de los diferentes agentes públicos, privados y sociales que operan en la región.
- Atender con oportunidad los principales problemas identificados y plasmados en la Agenda Regional del Sur de Jalisco.

4.1.5. Identificación de los problemas estratégicos de la región

Los equipos técnicos y las Mesas de Trabajo, en conjunto con la sociedad civil, identificaron los problemas estratégicos de la región. (Ver la lista de integrantes de las Mesas en el anexo 5.)

4.1.6. Identificación de las potencialidades de la región

También contando con la participación de equipos técnicos y de la sociedad civil, se identificaron las potencialidades regionales.

4.1.7. Identificación de los vocacionamientos de la región

En las Mesas de Trabajo también se descubrieron las vocaciones de la región.

4.1.8. Generación de las Estrategias de Desarrollo Regional⁹⁸

Se construyó una matriz con los problemas estratégicos, las potencialidades y los vocacionamientos con el objetivo de generar las Estrategias de Desarrollo de la región.

⁹⁸ La Estrategia y sus componentes se analizan en la sección 5.

4.1.9. Planteamiento de proyectos para cada Estrategia

Se formularon proyectos en función de cada Estrategia, que se encuentran en diversas etapas de preparación o implementación. En este punto, los Presidentes Municipales tuvieron un rol de gran importancia al proponer e impulsar tales proyectos.

4.1.10. Diseño de los indicadores de operación y de impacto

Para evaluar los resultados de la Alianza para el Desarrollo Regional se diseñó un conjunto de indicadores, que se proponía tanto verificar la buena operación como medir el impacto de las acciones y los proyectos.

4.1.11. Diseño de la estructura operativa

Por último, se diseñó una estructura destinada a poner en práctica todo lo mencionado en los puntos anteriores. La estructura (detallada en la sección 4.3) opera en la actualidad sólo de manera parcial y en gran medida depende del liderazgo de los funcionarios de COPLADE y de los Presidentes Municipales. Sin embargo, la supervivencia de la Alianza Regional puede encontrarse en una situación riesgosa si tomamos en cuenta que en las administraciones municipales terminan su período el 31 de diciembre de 2006 y que la administración estatal lo hace el 28 de febrero de 2007.

4.2. Mecanismos de representación social en la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?

Según el reporte final que las autoridades de COPLADE-Jalisco enviaron a FAO RLC, hay 93 consejos o comités en los que participa la sociedad civil: *“Todas las autoridades municipales de la Región 06 Sur han abierto espacios de participación social a través de los cuales la sociedad se ha incorporado aunque de manera escasa e incipiente en el planteamiento de propuestas para dar solución a los problemas de sus comunidades. Si bien es cierto que las autoridades municipales han creado espacios para la participación ciudadana, no se dispone de los mecanismos apropiados que aseguren una participación constante y duradera (...) Más del 85% de los consejos de participación ciudadana establecidos por ordenamiento legal son presididos por el Presidente Municipal en turno, esta situación en la mayoría de los casos debilita la participación de la sociedad civil y pone en riesgo la continuidad de dichos organismos más allá de los periodos de gobierno establecidos para dichas autoridades. Más del 65% de los Consejos (municipales) de participación social estudiados no tienen una idea clara de su razón de ser, carecen de reglamentos de operación y agendas de trabajo”*⁹⁹.

El problema planteado en el reporte aparece de manera recurrente en las entrevistas realizadas a las personas de la sociedad civil y también a los Presidentes Municipales de la región Sur. A partir de sus opiniones, se puede concluir que existe una problemática similar en el nivel regional, debido a que la participación de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil en las Mesas de Trabajo Regionales se dio en un principio por invitación de las autoridades, tanto estatales (COPLADE) como municipales, y las convocatorias a las reuniones proceden de las mismas autoridades. Los entrevistados mencionan que no existen mecanismos formales para definir quién participa en las Mesas de Trabajo Regionales, ni tampoco se han creado los sistemas de renovación democrática de los representantes de la sociedad civil, lo cual hace peligrar la permanencia del proceso. Por otra parte, las Mesas de Trabajo Regionales no se reúnen de manera sistemática para darle continuidad al trabajo y asegurarse de que se cumplan las metas propuestas.

⁹⁹ Región Sur de Jalisco, Reporte Final, COPLADE, 2005, www.rlc.fao.org.

Existen otros espacios de participación social relevantes en la región, como los Consejos especializados en asuntos de salud, educación, desarrollo rural, etc., pero presentan la misma clase de problemas que tienen las Mesas de Trabajo Regionales.

En un intento por descubrir el origen de esta problemática, se podría formular la siguiente hipótesis: la operación democrática de la estructura de la Alianza Regional no puede ser mejor que la operación de las organizaciones que la nutren con sus representantes. Si las organizaciones civiles no tienen un buen sistema de renovación de sus dirigentes y de sus representantes, estas personas llevarán a la Alianza Regional los mismos lastres, que se reflejarán en la forma de tomar las decisiones regionales. Este asunto requiere de un análisis profundo de parte de los dirigentes de la Alianza Regional y de una inmediata toma de decisiones.

4.3. Análisis de la estructura operacional propuesta para la Alianza

Los “compromisos” de la estructura operacional establecidos en el reporte final de la región Sur y firmados en la Declaración de Sayula son los siguientes:

- *“Promover la concurrencia y participación de todos los actores que, con el único interés de impulsar el desarrollo de la Región, se adhieran a esta Alianza Regional.*
- *Fortalecer los vínculos de los sectores sociales y productivos de la Región en la definición de proyectos que contribuyan al mejoramiento de la productividad y la competitividad regional.*
- *Coadyuvar al fortalecimiento de una instancia técnica regional que fortalezca el proceso de la toma de decisiones a nivel municipal y regional.*
- *Participar en la definición y en su caso financiamiento de los proyectos de carácter regional que mejoren la productividad y la competitividad regional.*
- *Contribuir a la coordinación intermunicipal e interregional y desplegar los esfuerzos necesarios para que los diversos actores encuentren siempre sobre puntos de convergencia que permitan encaminar sus esfuerzos a la elevación de los niveles de calidad de vida de los habitantes de la Región Sur.*
- *Consolidar todas las acciones tendientes a fortalecer las cadenas productivas de la Región, así como los circuitos turístico, histórico, cultural y religioso, y los demás que por temática y oportunidad de desarrollo se generen”¹⁰⁰.*

Sobre la base de estos “compromisos”, el reporte final de la región Sur muestra el organigrama propuesto para la estructura operacional de la Alianza:

Para la operación y funcionamiento de la Alianza Regional se establecerá una estructura **Consultiva y Deliberativa** y otra de carácter **Operativo**. La primera estará integrada por:

- (i) *El Coordinador Ejecutivo (Representante de la Sociedad, designado en el órgano **Consultivo-Deliberativo**).*
- (ii) *Los Presidentes Municipales en turno de los Municipios que integran la Región Sur de Jalisco.*
- (iii) *Los Coordinadores de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).*
- (iv) *Los Coordinadores de las Mesas de Trabajo que se integren al seno de la Alianza.*
- (v) *Un máximo de dos representantes por cada organización privada o social reconocida en la región y que se acrediten debidamente mediante acta de designación firmada por los miem-*

¹⁰⁰ *Ibid.*

bros de su organización y avalada por la firma del Presidente Municipal del municipio al que pertenezca.

- (vi) *Los representantes de las entidades y dependencias de la Administración Pública Estatal y Federal, cuya responsabilidad operativa está circunscrita a la Región.*
- (vii) *Dos representantes por cada institución de educación superior de la Región.*
- (viii) *Los suplentes permanentes designados por las organizaciones de los sectores social, privado y público y que asistan en ausencia del integrante representante titular.*

Para apoyar la toma de decisiones y la conducción del desarrollo regional, se conformará un **Equipo Técnico Asesor** en el cual participarán los siguientes miembros:

- (i) *Un Secretario Técnico que será el representante del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) en la Región.*
- (ii) *La Unidad Técnica de Apoyo al Desarrollo Regional (UTEA).*
- (xi) *Los Integrantes de los Equipos Técnicos Locales (ETL) de los municipios designados por el Presidente Municipal correspondiente.*
- (iii) *Los representantes de las instituciones de educación superior e investigación que decidan integrarse en este cuerpo operativo asesor.*
- (iv) *Los representantes de los Colegios de Profesionistas con presencia en la Región.*

La **Estructura Operativa** estará conformada en seis **Mesas de Trabajo** por cada uno de los rubros señalados a continuación:

- (i) *Para el Mejoramiento y Optimización del Nivel Educativo.*
- (ii) *Para el Mejoramiento de la Capacidad Productiva Regional.*
- (iii) *Para el Impulso a la Competitividad Regional.*
- (iv) *Para la Conservación y Aprovechamiento de los Recursos Naturales.*
- (v) *Para la Atención de la Migración.*
- (vi) *Mesa para la Consolidación de la Infraestructura de Servicios”.*

4.3.1. Relaciones entre los componentes de la estructura

El documento acerca de la estructura de la Alianza no precisa un nivel de autoridad relativa entre los tres componentes: el Órgano Consultivo-Deliberativo, la Estructura Operativa y el Equipo Técnico Asesor. En apariencia, existe una autoridad igual entre los dos primeros mientras que el tercero, tal como lo dice su nombre, es sólo el operador de los acuerdos entre los dos primeros.

El mismo documento describe un puesto denominado “Coordinador Ejecutivo” cuyas funciones definidas le permiten “*representar a la Alianza...; definir las líneas de acción...; promover la celebración de acuerdos...; etc.*”. En los hechos, esto lo convierte en el “director” de la Alianza Regional. Dicho puesto lo ocupa un funcionario público (de tiempo completo), lo que le otorga todavía más peso al sector público en la estructura y la operación de la Alianza y reduce los espacios de participación de la sociedad civil.

4.3.2. Grado de participación de los actores

A partir de las diversas entrevistas realizadas en la región Sur de Jalisco, se puede concluir que, hasta la fecha, la participación de los habitantes de esta zona en la operación de la estructura antes descrita (adicionalmente al trabajo de tiempo completo que lleva a cabo el personal de la oficina regional y de la oficina estatal de COPLADE) fue, en orden de importancia y de tiempo, la siguiente:

directivos y docentes del CuSur de la Universidad de Guadalajara y del Tecnológico de Ciudad Guzmán; Presidentes Municipales de la región; funcionarios municipales de las áreas de planeamiento, desarrollo económico y de turismo, y directivos y miembros de organizaciones de la sociedad civil.

En cierta manera, los distintos niveles de participación reflejan la importancia de cada uno de estos sectores en la estructura de la Alianza Regional, aun cuando no se expresa explícitamente en los documentos oficiales.

4.4. Análisis de la funcionalidad de la estructura operacional propuesta para la Alianza

El órgano “Consultivo-Deliberativo” podría llegar a ser una asamblea muy grande. Es posible sacar esta conclusión si se tiene en cuenta el reporte de la región Sur, donde se menciona que de las 159 organizaciones existentes en esta zona, cerca de cien participan en las Mesas de Trabajo, las cuales además forman parte del órgano “Consultivo-Deliberativo” (ver sección 5). Si se sumaran todos los participantes, las asambleas estarían constituidas por aproximadamente 150 personas, todas con voz y voto. Tal vez por esta razón, en la práctica las decisiones más importantes se concentraron en la reunión de Presidentes Municipales de la región, lo que les resta importancia a los demás miembros de ese órgano y reduce la participación democrática.

En un sentido estricto, la estructura de la Alianza Regional no establece que la junta de Presidentes Municipales debe ser la que tome las decisiones acerca de los proyectos a realizar, pero mientras no madure la participación de la sociedad civil, el peso específico del componente gubernamental continuará siendo de gran importancia.

No se tiene previsto crear una “Agencia de Desarrollo Regional”, por lo que las funciones de asesoría técnica, preparación y seguimiento de proyectos y secretaría técnica, entre otras, quedan en manos del “Equipo Técnico Asesor” (ETA). Este Equipo Técnico Asesor parece ser el engranaje de la estructura que funciona con mayor eficacia, ya que buena parte de sus miembros dedican el cien por ciento de su tiempo a las tareas regionales, mientras que otros participantes (por ejemplo, los Presidentes Municipales y los miembros de la sociedad civil) lo hacen sólo a tiempo parcial. Sin embargo, también es necesario destacar que el Equipo Técnico Asesor está conformado por funcionarios gubernamentales del COPLADE, por lo cual existe el riesgo de que peligre su permanencia ante la renovación de la administración estatal.

En lo que se refiere a las seis Mesas de Trabajo, sus funciones son:

- *Participar en la formulación de los Planes Operativos Anuales, velando su concordancia con los lineamientos del Plan de Desarrollo de la Región Sur de Jalisco.*
- *Velar por que la elaboración del Plan Operativo Anual tenga un carácter participativo.*
- *Articular las demandas definidas por los diferentes sectores que integran la Mesa de Trabajo y cuidar que sean incorporadas a los Programas Operativos Anuales.*
- *Conocer, difundir y acompañar la ejecución de los programas y proyectos propuestos por la Mesa de Trabajo y que fueron incorporados a los Programas Operativos Anuales y reportar información permanentemente al Equipo Técnico Asesor.*
- *Elaborar el programa anual de trabajo de la Mesa correspondiente y ponerlo a consideración del Órgano Consultivo y de Deliberación a través de su Coordinador Ejecutivo.*
- *Elaborar el informe anual de actividades de la Mesa con su evaluación correspondiente y turnarlo al Órgano Consultivo y de Deliberación.*
- *Sugerir al Coordinador Ejecutivo las medidas que se estimen convenientes para mejorar el funcionamiento de la Alianza Regional”¹⁰¹.*

¹⁰¹ *Ibid.*

Las Mesas de Trabajo están compuestas por representantes de organizaciones empresariales, sociales y cívicas y por funcionarios de los tres niveles de gobierno que trabajan en las instituciones con presencia en la región. Después de haber participado en el diagnóstico regional y en el diseño de la estrategia de desarrollo, las Mesas tienen un funcionamiento más bien esporádico, en parte por la falta de tiempo de sus integrantes y también por la carencia de recursos económicos que permitirían concretar los proyectos que se proponen. Entonces, podría decirse que las Mesas funcionan más como órganos de consulta que como un lugar de toma de decisiones, ya que además la Declaración de Sayula no especifica cómo van a operar, ni si tienen capacidad ejecutiva; tampoco menciona cómo se nombran o se renuevan los representantes que las componen.

Lo anterior lleva a las siguientes propuestas:

- Diseñar con detalle cómo van a operar las Mesas de Trabajo, quiénes participan, cómo se nombran y se renuevan sus miembros, qué tipo de decisiones pueden tomar, a quién deben reportar sus avances, etc. Para ello se podrían aprovechar las experiencias de las Mesas de Trabajo que funcionaron a partir de 1997, durante el proceso de regionalización, y más recientemente la participación ciudadana en los Consejos de Desarrollo Rural Regional y en los Comités de Planeación y Desarrollo Municipales (COPLADEMUN).
- Crear un cuarto organismo que forme parte de la estructura de la Alianza Regional y que sería un Fideicomiso con el objetivo de obtener, depositar y operar los recursos de diversos orígenes (federales, estatales, municipales, privados, internacionales, etc.). Este “brazo financiero” de la Alianza Regional permitiría aumentar la eficacia de las acciones de los otros tres órganos que integran su estructura. Por supuesto, antes de implementarlo será necesario estudiar las implicaciones jurídicas y prácticas del Fideicomiso Regional.

4.5. Análisis de los mecanismos de coordinación

4.5.1. Mecanismos de coordinación horizontal utilizados

- a) Hasta ahora, el principal mecanismo de coordinación regional ha sido los acuerdos entre los Presidentes Municipales, ya sean bilaterales o multilaterales, en la reunión de Presidentes.
- b) La coordinación entre los municipios para llevar a cabo proyectos conjuntos también se da por medio de los funcionarios de los departamentos especializados en el tema en cuestión, previo acuerdo entre los Presidentes Municipales. Tal como se mencionó anteriormente, la participación de funcionarios de varios municipios en el Diplomado en Desarrollo Regional facilitará esta coordinación.
- c) Las Mesas de Trabajo de la estructura regional podrían establecer una coordinación entre ellas para proyectos que involucren varios temas.
- d) De la misma forma, las organizaciones de la sociedad pueden establecer acuerdos entre ellas antes de las reuniones de las Mesas de Trabajo de la estructura regional.

4.5.2. Mecanismos de coordinación vertical utilizados

- a) Las solicitudes de apoyo y, en general, la relación entre los órganos de la estructura regional y el gobierno del estado de Jalisco o el Gobierno Federal, se canalizan ya sea a través de COPLADE o por medio de las gestiones directas de los Presidentes Municipales ante las diversas dependencias.
- b) Los Diputados del Congreso del estado de Jalisco o incluso los Diputados del Congreso Federal son otro conducto que, en muchas ocasiones, opera para la obtención de apoyos de los niveles estatal o federal. Hasta ahora no han intervenido expresamente para apoyar de forma directa la Alianza Regional.

- c) Legalmente no existe un mecanismo explícito para regular la existencia de la Región y, menos aún, para canalizar las solicitudes de apoyo de la misma, por lo que se requiere un trabajo legislativo al respecto.
- d) El mecanismo para llevar las propuestas de la sociedad civil de uno o varios municipios hacia el nivel regional se da en las Mesas de Trabajo por temas y de ahí se derivan al órgano Consultivo-Deliberativo.
- e) Los requerimientos de un Municipio en particular pueden ser expuestos por su respectivo Presidente Municipal ante el órgano Consultivo-Deliberativo o ante la reunión de Presidentes Municipales.

4.6. Una tipología de los mecanismos de coordinación

a) Oficial y extraoficial

La mayor parte de los mecanismos de coordinación utilizados hasta la fecha en la región Sur de Jalisco son de carácter “extraoficial”. Esto se debe a que las leyes mexicanas no consideran la Región como parte de la estructura legal del país. Sólo existen tres niveles de gobierno: municipal, estatal y federal. Los conductos “oficiales” son los ya mencionados a través de COPLADE.

b) Formal e informal

La Declaración de Sayula, que es el documento constitutivo de la Alianza Regional Promotora de Desarrollo del Sur de Jalisco, establece los órganos de la estructura de esta Alianza y las instituciones participantes. A partir de lo anterior, se podrían establecer mecanismos formales de coordinación conforme a las funciones de cada parte de la estructura.

5. ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL

5.1. Elementos (componentes) para la comprensión del proceso de elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional

La Estrategia de Desarrollo Regional está basada en los siguientes componentes:

- a) Diagnóstico realizado con la participación de funcionarios y miembros de la sociedad civil de la región bajo la coordinación de COPLADE.
- b) El documento plantea siete “problemas estratégicos” para el desarrollo de la región:
 1. Bajo nivel educativo y de preparación
 2. Capacidad productiva limitada
 3. Baja competitividad
 4. Deterioro ambiental
 5. Calidad de vida aún insatisfactoria
 6. Insuficiente cobertura de servicios básicos
 7. Altos índices de expulsión migratoria
- c) Este documento detalla además cinco grandes “potencialidades” regionales:
 1. Ubicación geográfica

2. Infraestructura educativa de nivel superior
3. Sector agropecuario y forestal
4. Sector industrial
5. Sector de Comercio y Servicios
6. Sector de Turismo

Con los elementos anteriores y siguiendo la secuencia indicada en las secciones 4.1.1-4.1.10, el equipo de COPLADE preparó una Matriz para el Desarrollo de Estrategias en la cual aparecen verticalmente los “Problemas Estratégicos” y horizontalmente las “Potencialidades”. Al interior de la Matriz, se diseñaron Estrategias “*tendientes a disminuir o eliminar los problemas con base al aprovechamiento de las potencialidades propias de la Región, si bien es cierto que las estrategias están basadas fundamentalmente en el desarrollo endógeno, no será posible desarrollarlas sin la intervención de actores externos*”.

“Estrategias de la Región Sur:

1. **Mejorar y ampliar la infraestructura social y productiva** que consolide la articulación de la Región Sur con la Zona Metropolitana de Guadalajara, el puerto de Manzanillo y las Regiones Sierra de Amula y Sureste.
2. **Impulsar un proceso de capacitación continuo** para disponer de recursos humanos mejor calificados que mejoren la productividad y la competitividad regional a través del establecimiento de alianzas de cooperación con instituciones educativas y organismos internacionales.
3. **Fortalecer la producción e industrialización agropecuaria e industria**, para reducir la migración y mejorar la calidad de vida a través de la transferencia tecnológica, la asesoría en ventas y comercialización, y el desarrollo de cadenas productivas.
4. **Fomento y asistencia técnica para el desarrollo empresarial**, particularmente a la micro y pequeña empresa, mediante la creación de organismos que presten servicios integrales de capacitación para la producción y comercialización; así como la asesoría y apoyo para la puesta en marcha de nuevos negocios.
5. **Impulsar la comercialización de los bienes y servicios de la Región** a través de la promoción de eventos y la constitución de espacios que permitan a los productores y prestadores de servicios de la Región promover la producción y los servicios de la Región.
6. **Impulsar el desarrollo Turístico basado en la preservación y conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico cultural de la Región**, para ello se acondicionarán espacios para el desarrollo turístico, se rehabilitarán edificios históricos, se adecuará la infraestructura urbana e impulsará la conservación de los recursos naturales y la preservación de la flora y fauna”¹⁰².

5.2. Análisis de contenidos de la Estrategia y de los proyectos respectivos

1. Mejorar y ampliar la infraestructura social y productiva

El reporte final de la región indica que “*esta estrategia está orientada en principio a mejorar y ampliar la cobertura de los servicios básicos, principalmente el servicio de agua potable, el drenaje, la energía eléctrica, la alimentación, la salud y la educación; una segunda vertiente de la estrategia está orientada a mejorar la comunicación con las comunidades rurales de los munic-*

¹⁰² Ibid.

pios, a fortalecer la comunicación entre los 16 municipios de la Región y de estos con las regiones más próximas. Aprovechando la cercanía de la Región con el puerto de Manzanillo y la Zona Metropolitana de Guadalajara, la estrategia busca fortalecer y crear nuevas vías de comunicación que disminuyan los tiempos de traslado que tienen actualmente los municipios de la Región con estos puntos estratégicos”.

Análisis:

Los proyectos derivados de la primera parte de la Estrategia responden a necesidades urgentes de los habitantes de cada municipio. Este tema fue planteado por varios de los Presidentes Municipales en las entrevistas realizadas como la responsabilidad más importante ante sus electores. Se considera que son proyectos de nivel municipal pero que, al mismo tiempo, tienen carácter de requerimientos básicos para soportar los proyectos regionales –por ejemplo, los turísticos o industriales– y elevan la competitividad de la región en general.

Los proyectos referidos a las vías de comunicación también fueron planteados en las entrevistas tanto por los Presidentes Municipales como por los empresarios, debido a la necesidad de contar con buenas comunicaciones regionales para movilizar sus productos hacia los mercados, además de ser condición previa a los proyectos turísticos.

Un riesgo de esta Estrategia es que los proyectos de nivel municipal adquieran tal importancia que dejen sin recursos a los proyectos regionales, por lo cual se sugiere hacer un análisis integral de las inversiones propuestas antes de aprobarlas en los diversos niveles de gobierno.

2. *Impulsar un proceso de capacitación continuo*

El reporte menciona que *“esta estrategia busca mejorar la calidad de la mano de obra en la Región a través del establecimiento de convenios de cooperación con las instituciones educativas de nivel superior establecidas en la Región, en este caso con el Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán y el Centro Universitario del Sur de Jalisco. Por otra parte, la estrategia está enfocada a mejorar el nivel educativo mediante la mejora de los centros educativos y la capacitación constante de los docentes en los diferentes niveles de estudio; en este mismo renglón su buscará fortalecer y adecuar los programas de estudio al vocacionamiento de la Región. Adicional a ello, se pondrán en marcha una serie de programas de carácter social que reduzcan la deserción escolar, mejoren el nivel de aprovechamiento y se apoye a jóvenes de escasos recursos a concluir la educación media superior”.*

Análisis:

Los proyectos que propone la Estrategia son pertinentes para proporcionar a la región los recursos humanos necesarios para impulsar su desarrollo. Al mismo tiempo, sería conveniente que, así como se hace referencia a los importantes acuerdos firmados con las instituciones de educación superior de la región, se formulen los acuerdos requeridos con la Secretaría de Educación y con la Secretaría de Desarrollo Humano del gobierno de Jalisco y con sus contrapartes federales para poner en marcha los *“programas de carácter social que reduzcan la deserción escolar”*, porque aun cuando este tipo de acciones recae en esas dependencias, sería posible establecer convenios que le permitan a la región hacerse cargo de las mismas y operar los recursos federales y estatales a través de un Fideicomiso Regional.

Este es un tema que debería interesar a los empresarios de la región, ya que sus respectivas empresas se verían beneficiadas y se volverían más competitivas al contar con un personal capacitado acorde a sus necesidades. Por lo anterior, se sugiere otorgar mayor importancia a la participación de los representantes de los organismos empresariales en las Mesas de Trabajo de esta Estrategia.

3. Fortalecer la producción e industrialización agropecuaria e industrial

De acuerdo con el reporte de la región Sur, “esta estrategia está enfocada a fortalecer la producción y la industrialización de la producción primaria, para ello se diseñaran una serie de instrumentos de fomento a la producción de cultivos alternativos, se trabajará intensamente en la integración y capacitación constante de cooperativas y cadenas de producción. Para tal fin se establecerán en la Región organismos que asesoren a los productores agropecuarios sobre las oportunidades de inversión, los apoyen en el diseño de proyectos, los orienten sobre las fuentes de financiamiento públicas y privadas disponibles y les faciliten el acceso a ellas. Además de lo anterior, la estrategia está orientada a mejorar la tecnificación de procesos productivos. Para ello se promoverán reuniones de intercambio de experiencias a través de las cuales los productores del campo de Jalisco conozcan de experiencias exitosas sobre la utilización de tecnología o procesos productivos que han contribuido a mejorar la productividad en otros estados del país u otros países”.

Análisis:

Sería conveniente considerar, en el diseño de los proyectos de esta Estrategia, lo planteado en el Plan Estatal de Desarrollo referido al Desarrollo Rural y también en el Programa Nacional Agroalimentario, con el objetivo de alinear las Estrategias regionales de acuerdo con dichos planes.

Por otra parte, es indispensable considerar que la mayoría de las acciones mencionadas en esta Estrategia quedarían a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER) y del Distrito de Desarrollo Rural (DDR), con sede en Ciudad Guzmán, y de los Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) diseminados en la región Sur. Por ello, y considerando además que no existe una Agencia de Desarrollo Regional, se plantea la necesidad de formular un acuerdo de concertación entre la SEDER y la región Sur para coordinar las acciones. Igualmente existen organizaciones de productores¹⁰³ que tienen un asiento en el Consejo de Desarrollo Rural Sustentable de la Región Sur (creado por mandato de la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable) y a las cuales sería necesario tomar en cuenta para tener éxito en los planteamientos propuestos. Se sugiere la firma de un acuerdo con dicho Consejo para integrarlo oficialmente a la Alianza para el Desarrollo Regional.

Esta podría ser una oportunidad para que los habitantes de la región Sur tengan mayor participación en las decisiones que llevan a la aplicación de los presupuestos federal y estatal dedicados al campo.

4. Fomento y asistencia técnica para el desarrollo empresarial

“Esta estrategia está encaminada a fortalecer la micro y pequeña empresa, en particular la actividad artesanal tan rica y variada de la Región. Para ello se buscará la integración y capacitación constante de cooperativas de producción, para tal fin se promoverá en la Región el establecimiento de organismos que asesoren a los pequeños empresarios desde el manejo de su contabilidad hasta el diseño de proyectos de mejora de procesos productivos, comercialización y estrategias de venta. Las instituciones de educación superior establecidas en la Región jugarán un rol importante en el desarrollo de la Región, particularmente en la presente y en la estrategia número 3 citada anteriormente”.

Análisis:

En esta Estrategia se presenta una situación similar a la anterior, pero ahora en relación con la Secretaría de Promoción Económica (SEPROE) y con el Plan Estatal de Desarrollo en lo relativo

¹⁰³ La representación de los productores en el Consejo de Desarrollo Rural Sustentable de la Región Sur incluye a los dirigentes de las cadenas productivas, de las organizaciones ejidales y de los pequeños propietarios.

al desarrollo económico. Se requiere instrumentar un convenio con la SEPROE para realizar los proyectos a nivel regional.

Las entrevistas a empresarios de la región Sur indican que no consideran que “el gobierno” los haya apoyado y en general prefieren mantenerse alejados de los organismos gubernamentales. Por lo dicho anteriormente, es importante diseñar una estrategia de acercamiento con los empresarios para lograr que se adhieran a la Alianza para el Desarrollo Regional.

5. *Impulsar la comercialización de los bienes y servicios de la Región*

“A fin de fortalecer la comercialización y la difusión de los productos de la Región, se crearán los espacios físicos y virtuales a través de los cuales los habitantes del estado, de otros estados y de otros países conozcan y se interesen en la compra de los productos regionales. Para ello se promoverán ferias y se constituirá entre otras cosas un centro de exposiciones regional. En algunas de las ferias nacionales e internacionales se gestionarán espacios para la difusión en conjunto de los productos y servicios de la Región, también se diseñará un sitio Web para que los usuarios de Internet den un paseo virtual por la Región y hagan sus compras”.

Análisis:

Se sugiere complementar los proyectos derivados de esta Estrategia con la realización de estudios de mercado para, a partir de ellos, mejorar el diseño de los productos que haga posible una mejor comercialización nacional e internacional.

Las tareas indicadas en esta Estrategia son responsabilidad de la SEPROE, por lo que sería necesario establecer convenios con esa dependencia estatal.

En relación con los comentarios de empresarios y funcionarios respecto de la comercialización de los productos regionales, a lo largo de las entrevistas realizadas hubo algunos empresarios y artesanos que “esperaban que las autoridades facilitaran la comercialización de los productos regionales” (en la mayoría de los casos, no pudieron precisar cómo debían hacerlo), lo cual no se había realizado hasta la fecha, por lo que se propone que las Mesas de Trabajo II (Mejoramiento de la Capacidad Productiva Regional) y III (Impulso a la Competitividad Regional) diseñen propuestas concretas respecto de los apoyos esperados de parte de la SEPROE y otras entidades de gobierno.

6. *Impulsar el desarrollo Turístico basado en la preservación y conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico cultural de la Región*

“Aprovechando las riquezas naturales, la ubicación estratégica de la Región, sus edificios históricos, su gastronomía y la riqueza de sus artesanías se continuará impulsando el modelo de circuito histórico, el cual busca aprovechar los recursos turísticos de la Región de manera integral, para ello se continuará con el fortalecimiento de la infraestructura urbana, el mejoramiento de los sitios históricos y la rehabilitación de edificios históricos culturales. Adicional a las obras de infraestructura se continuará trabajando en el rescate de las tradiciones y la cultura regional, la formación de mano de obra y la conservación de los recursos naturales”.

Análisis:

Nuevamente el mismo comentario, pero en relación con la Secretaría de Turismo del Gobierno de Jalisco (SETUJAL). En este caso, se presenta una circunstancia similar a la de las anteriores Estrategias, pero ahora la dependencia responsable de la promoción turística es la Secretaría de Turismo, aunque fue mencionada como una dependencia participante en el desarrollo regional por los

funcionarios de COPLADE. Las entrevistas indican que los empresarios, e incluso los funcionarios municipales, no tienen muy claro cuál podría ser el rol de SETUJAL en el desarrollo turístico de la región Sur. Se sugiere entonces establecer una coordinación con dicha institución para que los proyectos turísticos de la región se elaboren de manera conjunta entre las autoridades y los empresarios.

5.3. Análisis de la inserción de la Estrategia en la realidad regional: vínculos y articulaciones

5.3.1. Plan Estatal de Desarrollo

Este Plan establece los siguientes puntos en relación con el desarrollo regional¹⁰⁴:

“Objetivo general 3. Desplegar las potencialidades de las regiones mediante la autogestión de las comunidades y su articulación con proyectos integrales.

Estrategia 3.1. Consolidar la política de regionalización en el Estado

La promoción de la gestión regional intermunicipal ha sido uno de los programas estratégicos del Estado. Con la vigencia de la nueva Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, este programa adquiere un papel más relevante como uno de los pilares del proceso de planeamiento.

La regionalización se consolidará con los siguientes propósitos

Fortalecer la integración territorial de los 124 municipios en las 12 regiones del estado con fines de planeamiento y coordinación intermunicipal.

Promover, a través de las regiones, la integralidad en la gestión del desarrollo sustentable en el Estado.

Desarrollar las capacidades locales, las vocaciones y potencialidades de las regiones que les permitan posicionarse competitivamente en cuanto a sus actividades productivas y su participación en los flujos de inversión y de intercambio comercial.

Reforzar la identidad regional y los valores de los jaliscienses a través de un proceso que concilie un desarrollo económico competitivo y la inclusión social.

Estos propósitos se impulsarán bajo los siguientes lineamientos:

Línea de acción 1: La participación social.

Efectiva integración y participación de la sociedad en las decisiones respecto de la gestión del desarrollo de su propia región.

Fortalecimiento de las capacidades locales que posicionen competitivamente a las regiones como oportunidades de inversión.

Implantación de un proceso de planeamiento integral que promueva la interacción entre el ámbito rural y el urbano.

Creación de nuevas formas de colaboración entre los actores públicos y privados.

Línea de Acción 2: Descentralización y planeamiento regional del desarrollo.

Generación de las condiciones necesarias para el cabal cumplimiento del marco jurídico de planeamiento vigente, de su reforma y de la gestión para avanzar en el proceso de descentralización y desconcentración de recursos y toma de decisiones.

Fortalecimiento de los subcomités regionales de planeamiento en la toma de decisiones y su coordinación con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano.

Impulso al sistema de información regional en el Estado.

¹⁰⁴ Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2001-2007, Gobierno del Estado de Jalisco, www.jalisco.gob.mx.

Promoción de la descentralización de las dependencias gubernamentales hacia las regiones. Delegación de responsabilidades y capacidad de decisión a los representantes del Gobierno en las regiones.

Línea de acción 3: *Programación y financiamiento de las propuestas de desarrollo regional. Rediseño del Sistema Estatal de Planeación, Programación y Presupuestación para incluir la dimensión regional con el fin de que las dependencias estatales elaboren sus programas presupuestales e incluyan las propuestas de las regiones.*

Implantación de la evaluación socioeconómica de proyectos de manera formal y sistemática como elemento de toma de decisiones del gasto público estatal.

Creación de un organismo central coordinador que actualice y ofrezca un seguimiento para la generación de estudios y proyectos y que ofrezca información pública integrada.

Promoción de un mecanismo que facilite la incorporación del sector privado en la ejecución de proyectos regionales.

Impulso al proceso de descentralización de la programación del gasto.

La política de Regionalización se orientará a las siguientes metas:

Operación de los doce subcomités de planeamiento regional en el estado.

Actualización y formalización de los planes de desarrollo regional para cada una de las regiones del estado.

Integración de una cartera de proyectos de coinversión con al menos diez proyectos por región.

Operación de por lo menos cuatro Unidades Regionales de Servicios Estatales para la desconcentración de funciones administrativas a las regiones de la entidad.

Establecimiento del Sistema Estatal de Programación y Presupuestación del Gasto Público.

Suscripción de un acuerdo con el Gobierno Federal para la integración del Programa de Regiones Prioritarias para el Desarrollo Social a la Política de Regionalización estatal.

Establecimiento del Sistema de Información Regional de Jalisco a través del Instituto de Información Territorial y el Sistema Estatal de Información (SEIJAL).

Ejecución de centros intermunicipales de confinamiento de residuos en las doce regiones”.

A continuación, se ofrece un ejemplo de las propuestas del Plan Estatal de Desarrollo para esta región:

“Línea de Acción 4. Regiones Sur y Sureste. *La estrategia se centrará en el desarrollo sustentable de la industria forestal y maderera, así como del potencial agropecuario. Será necesario diversificar cultivos y el aprovechamiento alternativo de la caña de azúcar, fomentando el potencial hortofrutícola. Se impulsará la mayor accesibilidad de la región sureste y el desarrollo turístico de las zonas de montaña”.*

Comentarios:

Los autores del Plan de Desarrollo de la región Sur hacen mención de lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo para cumplir con el “*Compromiso por un Desarrollo Regional Equilibrado y Sustentable*”. Lo planteado en el Plan Estatal de Desarrollo permite suponer que las diversas dependencias del Gobierno del estado de Jalisco y del Gobierno Federal podrían tener una buena disposición para convenir la descentralización hacia la región Sur de muchas de las decisiones que afectan a esta región, en especial en todo lo relacionado con la orientación de las inversiones públicas y específicamente acerca de los proyectos a realizar.

Sería necesario que la Unidad Técnica de Apoyo al Desarrollo Regional (UTEA) y los Equipos Técnicos Locales de nivel municipal (ETL), con el apoyo de las Mesas de Trabajo, diseñen los

mecanismos concretos para poner en práctica lo antes dicho, proponiendo los organismos que participarían en las decisiones y los canales adecuados para los recursos financieros (por ejemplo, un Fideicomiso Regional).

5.3.2. *Plan de la Región Centro Occidente de México*¹⁰⁵

“En 1999 se puso en marcha un proceso de promoción del desarrollo regional en el que participan los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. El propósito central de esta iniciativa es construir una visión regional compartida por los estados y definir una estrategia integral para el desarrollo regional, con la que contribuiremos en la construcción del proyecto nacional...”

“La interacción de redes de funcionarios estatales ha propiciado el establecimiento de convenios para la acción conjunta, la elaboración de una estrategia regional, el diálogo como región con dependencias federales y la puesta en marcha de acciones y proyecto interestatales”.

“La vocación regional en el siglo XXI.

La vocación territorial de la región Centro Occidente la ubica como enlace interoceánico entre el norte desarrollado y el sur en vías de desarrollo. También puede seguir siendo plataforma para la desconcentración del Valle de México y aprovechar su sistema de ciudades para generar un desarrollo más equilibrado. Sus fortalezas humanas y económicas la ubican en un perfil cada vez más industrial, de servicios y turístico, en contraste con un decaimiento en la participación de las actividades primarias...”

“... Simultáneamente se crea el Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro-Occidente que tiene como finalidad impulsar el desarrollo de proyectos estratégicos en la región e impulsar el desarrollo de la misma”.

La región Sur de Jalisco forma parte de esa gran región Centro-Occidente de México y por ello comparte características generales, vocación y estrategias. En relación con las estrategias compartidas con esta región, sobresalen los siguientes temas:

“Estrategia 1: Impulso a la inserción global de la región”

Esta estrategia incluye el “macroproyecto” del Corredor Manzanillo-Tampico. Es importante tener en cuenta que la región Sur de Jalisco es atravesada de norte a sur por este corredor mediante la autopista Guadalajara-Manzanillo.

Por lo anterior, resulta indispensable para la región Sur insistir en los planteamientos ante el Gobierno Federal para se concluya la obra de esa autopista con cuatro carriles en toda su longitud. Otro componente de esta estrategia está relacionado con considerar la migración internacional como un detonador de procesos de desarrollo, fortaleciendo la vinculación con los “paisanos” emigrados.

“Estrategia 2: Articulación productiva y social sustentada en la identidad regional”

Entre los componentes de esta estrategia, se menciona el rescate y la difusión de la historia, la cultura y las tradiciones regionales, así como del patrimonio cultural. Por este motivo, es importante para la región Sur no sólo la promoción de los corredores turísticos y culturales dentro de la propia zona, sino que se sume a los macroproyectos de la región Centro-Occidente para generar sinergias y atraer más turismo de manera conjunta. Esto no está previsto en los proyectos de la Estrategia 6 de la región Sur de Jalisco, por lo que sería necesario agregarlo.

“Estrategia 3: Reestructuración territorial e intercomunicación eficiente”

Uno de los componentes de esta estrategia es la evaluación de las capacidades ambientales y la equidad en el aprovechamiento de los recursos naturales. Entre los macroproyectos no está in-

¹⁰⁵ Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente, FIDERCO, 2005, www.centrooccidente.org.mx.

cluida la región Sur de Jalisco, pero esta estrategia es válida, en particular para la cadena de lagunas temporales que se encuentra en la región Sur y también para sus recursos forestales.

“Estrategia 4: Reversión del deterioro ambiental y social”

Los componentes relativos a la gestión sustentable del territorio y a la gestión integral de cuencas también son muy pertinentes para diversas microrregiones de la región Sur, por lo que será necesario obtener apoyos federales y estatales para ponerla en práctica.

“Estrategia 5: Nueva institucionalidad para el Desarrollo Regional”

Para la región Sur, aunque en una escala más pequeña, son válidos los componentes de esta estrategia de la región Centro-Occidente, ya que se requiere la adecuación del marco jurídico para la gestión regional, el diseño de mecanismos operativos e instituciones de nivel regional, creación de mecanismos para el financiamiento, capacitación para el desarrollo regional, la apertura de canales de participación social, etc. Por ello, se sugiere la conveniencia de intercambiar experiencias e ideas con los funcionarios del Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro Occidente (FIDERCO)¹⁰⁶ y consultar otras fuentes de información¹⁰⁷ acerca de experiencias de desarrollo regional para definir cómo conectar las estrategias de la región Sur de Jalisco con las de Centro-Occidente.

6. ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA

6.1. Vinculación de actores alrededor de proyectos innovadores: ¿qué hay de nuevo en el territorio?

Se podría calificar de “proyectos innovadores” a aquellos que se caracterizan por brindar nuevos aportes a la región Sur, ya sea en virtud de los objetivos que se proponen, las nuevas formas de organización, el impacto social o económico que tendrán, el plan de negocios, la incorporación de nuevos actores, etc.

Es importante destacar que la Alianza para el Desarrollo Regional del Sur de Jalisco ha tenido una fuerte influencia en los ejemplos que se presentan en las secciones siguientes, en algunos casos en lo que hace a la planificación del proyecto y en otros en la gestión, la animación y la obtención de recursos.

Algunos de estos proyectos innovadores fueron calificados como “proyectos de alto impacto” (ver 7.1) en la región. A continuación, se analizan algunos de ellos. La forma en que los actores sociales se vinculan a estos proyectos es muy variable, pero es posible encontrar ciertos puntos en común.

6.1.1. Rastro TIF

Los actores tienen intereses comunes en el sentido de que esperan obtener un porcentaje más importante del valor agregado en la cadena productiva de la carne de cerdo. Hasta el momento, su participación tuvo que ver con la producción y venta de animales vivos, mientras que la comercialización de la carne al detallista (propietario de carnicerías) y de ahí al consumidor final la realizan distintos intermediarios.

¹⁰⁶ FIDERCO, www.centrooccidente.org.mx.

¹⁰⁷ Centro Lindavista, *Factores de éxito en el desarrollo regional. Una visión internacional*, Adalberto Saviñón, México D.F., 1998 y *Construir las regiones*, Héctor Ferreira, México D.F., 2005, administrador@centrolindavista.org.mx.

La forma de organización atrae a los productores primarios y se combina con una estructura financiera en la que todos los participantes aportan capital. Al mismo tiempo, forman parte de la sociedad algunos comercializadores y engordadores de ganado, lo cual los vincula con el proyecto, logrando con ello su colaboración en lugar de su resistencia. Finalmente, participan algunos detallistas, lo que vincula el proyecto con el consumidor final.

Aún no se ha concluido la construcción del rastro, motivo por el que la prueba de fuego de la puesta en marcha de este proyecto todavía está pendiente... Sería muy interesante para otros proyectos similares en esta y otras regiones hacer un estudio detallado de este caso para precisar los pasos que han dado, los roles de los diversos participantes y los factores que hacen al éxito del proyecto.

6.1.2. Corredores turísticos histórico-culturales y ecológicos

Las entrevistas a diversos actores regionales indican que “empiezan a descubrir la vocación turística del pueblo”, tal como afirma el Párroco de Amacueca, y, en algunos casos, tienen ya una visión regional y no sólo municipal. Esto queda demostrado con el proyecto de una ruta turística cultural preparado por los alumnos del Diplomado en Desarrollo Regional. En ciertos casos, lograron incluso contactos internacionales, por ejemplo, el hotel-spa de tipo naturista ubicado en el municipio de Amacueca.

Poco a poco van surgiendo diversos servicios para los turistas: hoteles, restaurantes, construcción de casas de descanso, servicios mecánicos para automóviles, venta de artesanías, etc.

Al mismo tiempo, se abrieron al servicio del turismo algunos atractivos naturales, históricos, culturales y artesanales en cada municipio que, lentamente, se van incorporando a una red regional, por ejemplo, el mirador panorámico llamado El Divisadero, que tiene acceso desde los municipios de Atemajac de Brizuela, Techaluta de Montenegro y Amacueca. Otros proyectos están fase de estudio, como la Ruta Turística Juan Rulfo, que aprovecha la historia personal de este reconocido escritor que transcurrió en varios lugares de la región y la ubicación de sus escritos en una de las microrregiones, el “Llano en Llamas”.

Un componente fundamental de la infraestructura regional es la red de carreteras. Aun cuando se cuenta con la autopista Guadalajara-Manzanillo, que atraviesa toda la región, un comentario repetido por varios de los entrevistados (particularmente, los empresarios) es la necesidad de mejorar las carreteras intrarregionales. Consideran que son angostas, están en mal estado y carecen de las debidas señalizaciones. Esto no sólo dificulta el tránsito de vehículos de carga y hace peligrosa la circulación en general, sino que disminuye la atracción de turistas. Cabe señalar que también mencionaron los nuevos tramos carreteros que se están construyendo, como Sayula-Tapalpa, que facilitarán la creación de circuitos turísticos.

Ya que aún falta mucho para completar una red regional de atractivos turísticos, se sugiere constituir un grupo de trabajo especializado en este tema (podría ser la Mesa III Competitividad Regional o la VI Infraestructura de Servicios), en el que se incorporen las personas emprendedoras o representantes de grupos interesados en proyectos turísticos con el fin de complementarse, generar sinergias e intercambiar experiencias.

6.1.3. Teleférico Nevado de Colima

Este es un proyecto muy ambicioso que puede impactar directamente en cinco municipios y tener efectos multiplicadores en el flujo turístico de toda la región, impulsando la creación de diversos servicios tales como hoteles, cabañas, restaurantes, comercios, etc.

De acuerdo con la información proporcionada por los alumnos del Diplomado en Desarrollo Regional, que están preparando e impulsando este proyecto, ya cuentan con ofertas de distintos inversionistas dispuestos a participar en él.

Un tema que no aparece claro en el anteproyecto presentado por sus promotores es el impacto ambiental que tendría el teleférico en la zona no sólo durante su construcción, sino también por el fuerte incremento en el número de visitantes que tendrá el área natural protegida del Nevado y del Volcán de Colima. Por este motivo, se sugiere profundizar en el estudio de impacto ambiental y en las propuestas de mitigación.

6.1.4. Diplomado en Desarrollo Regional

El Diplomado en Desarrollo Regional fue creado a instancias de COPLADE y es operado por el Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara (CUSur). Los participantes de la primera generación son funcionarios de los municipios de la región, pero los organizadores del diplomado tienen planeado abrir el curso a empresarios y dirigentes de organizaciones sociales. Este diplomado es un factor que en poco tiempo *será fundamental para la región* por el valor agregado que puede proporcionar, por ejemplo:

- a) Se establece una relación cercana entre funcionarios de varios municipios que tratan temas de interés común en un ambiente sin protocolo.
- b) Por medio del trabajo en equipos, se generan lazos regionales de manera interdisciplinaria, ya que en cada equipo participan funcionarios con diversos antecedentes de preparación profesional y que trabajan en distintos departamentos de sus respectivos municipios. Todo esto enriquece la visión de los miembros de cada grupo.
- c) El diplomado ha proporcionado metodologías de trabajo para materializar proyectos integrales con un enfoque interdisciplinario.
- d) El trabajo en equipos alrededor de proyectos que benefician a varios municipios permitirá generar un efecto positivo para toda la región.

Se sugiere reforzar el número de docentes del CUSur, ya que en este momento una parte de los profesores son al mismo tiempo funcionarios de COPLADE, lo que podría verse afectado luego del próximo cambio de administración estatal.

6.1.5. Uso de remesas de emigrados

El uso de remesas de emigrados es un tema aún incipiente pero que ya está en la mente de muchos de los actores entrevistados, que advierten el impacto que puede tener la canalización de estos recursos hacia proyectos de desarrollo y de inversiones en proyectos productivos que generen fuentes de trabajo, en lugar de dedicarse básicamente al consumo, que es lo que sucede en la actualidad.

Entre los entrevistados se incluyó a uno de los directivos de la Federación de Clubes Jaliscienses en California, quien estaba buscando proyectos en los que invertir. Este directivo señalaba la necesidad de formular proyectos con viabilidad económica y de diseñar mecanismos que den seguridad a los inversionistas, ya que “hay recursos pero no hay en qué invertir con seguridad...”.

Se sugiere constituir un grupo de trabajo, tal vez la Mesa Trabajo V (Atención a la Migración), que se dedique exclusivamente a explorar este tema, tanto para la formulación de proyectos de inversión como para el diseño de los mecanismos financieros necesarios para llevarlos a la práctica.

6.2. Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial

Estas redes regionales son todavía muy incipientes, pero se pueden mencionar algunas que tienen un futuro prometedor, además de las ya comentadas con anterioridad (porcicultores-comercializadores de carne de cerdo y las redes de servicios turísticos):

6.2.1. La producción de tomates al aire libre: un proyecto regional fallido

Hace algunos años, llegaron a la región Sur (específicamente a la microrregión de Sayula) algunas empresas productoras de hortalizas, en especial de tomates. Estas empresas generaron fuentes de trabajo y un importante movimiento económico en la zona. Sin embargo, al mismo tiempo originaron problemas tales como la contaminación del ambiente, un mal manejo del combate de plagas y enfermedades y atrajeron trabajadores emigrantes (muchos originarios del sur de México) a quienes los municipios de la región no podían proporcionar los servicios que requerían como salud, educación, seguridad pública, etc.

A pesar de la intervención de las autoridades de los tres niveles de gobierno, con el tiempo estos problemas fueron agravándose. Por otra parte, la construcción de presas en los municipios de Teocuitatlán de Corona y Atoyac parecía augurar el crecimiento sin control de las áreas sembradas por esas empresas. Pero antes de poder disponer de esa agua, la situación fitosanitaria de los cultivos se agravó tanto que obligó a las empresas a dejar de sembrar en la zona y dejar tras de sí un desastre ambiental y desempleo.

Lecciones aprendidas:

En un comienzo, la instalación de estas empresas se percibió como un beneficio porque no se evaluó el impacto ambiental y social que traería aparejada. Por este motivo, en futuras ocasiones será necesario evaluar con cuidado dichos impactos antes de autorizar cualquier proyecto.

Por otra parte, fue notorio que la intervención gubernamental no resolvió la problemática generada, en parte por carecer de la legislación adecuada y también por la falta de coordinación entre las autoridades de las diversas dependencias que hacían las acciones confusas. A esto hay que agregar la falta de decisión de las propias autoridades para aplicar la ley. Se requiere trabajar para mejorar los soportes legales y la coordinación a nivel local en su aplicación.

6.2.2. La producción de hortalizas en invernadero: un proyecto exitoso al que le falta visión regional

Durante los últimos diez años se instalaron en la región varias empresas dedicadas a la producción de hortalizas en invernaderos. De esta forma, la región Sur llegó a tener la superficie de invernaderos más grande del país. Estas empresas hicieron importantes inversiones, emplean la tecnología más avanzada y tienen las conexiones necesarias con el mercado mundial de hortalizas. Además, generan un importante número de plazas de trabajo permanentes, por lo que requieren trabajadores de diversos municipios de la región y la derrama económica en lo referente a sueldos es grande.

Lecciones aprendidas:

La parte menos luminosa de estos proyectos es que están “desconectados” de la región, ya que prácticamente no tienen proveedores de insumos ni de servicios en los municipios en los que están instalados. Además, su contribución a los ingresos municipales es muy pequeña (sólo el impuesto predial) y la existencia de empresas regionales que podrían hacer alianzas con las grandes empresas exportadoras de hortalizas es muy incipiente.

Se recomienda crear un grupo de trabajo en el que participen representantes de las empresas mencionadas y funcionarios municipales y regionales para estudiar qué incentivos pueden funcionar para el desarrollo de proyectos de proveeduría de insumos y servicios originados en la región, así como para la transferencia de tecnología a otros actores, tal como ha sucedido en otras regiones del mundo con producciones en invernaderos.

6.2.3. *Las ideas de los empresarios: “consorcios tecnológicos”*

Algunos de los empresarios entrevistados consideran que el modelo de desarrollo de la región no ha funcionado en parte porque se conservan sistemas productivos ancestrales que provocan daños ambientales, no se renuevan las tecnologías de producción para mantenerse competitivos a escala global, se producen *commodities* a las cuales no se les da valor agregado, se desperdician “ventanas de mercado”, etc.

Lecciones aprendidas:

Por lo antes dicho, los empresarios proponen la creación de “consorcios tecnológicos” en los que participen empresas, universidades, centros de investigación, instituciones gubernamentales y actores sociales. Estos consorcios funcionarían como “Centros de Articulación Productiva”¹⁰⁸ que podrían apoyar a las empresas pequeñas y medianas de la región en la transferencia de tecnología, vinculación con los mercados, financiamiento de proyectos, etc. Este sería un esquema de cooperación regional (una especie de “agencia de desarrollo regional”) en el que los actores de la sociedad civil podrían participar. El proyecto podría ser apoyado por SEPROE y la Secretaría de Economía.

6.2.4. *El intercambio regional de artesanías*

El comercio de artesanías producidas en la región es una actividad que tiene siglos de tradición. Por este motivo, se lo considera como “algo normal”. Sin embargo, la globalización trajo cambios fundamentales y obligó a competir a los cuchillos de Sayula con los fabricados en China y a las canastas de Gómez Farías con las producidas en Malasia. Incluso los “equipales” (sillones de madera y piel) de Zacoalco enfrentan la competencia de copias producidas en otros lugares.

Lecciones aprendidas:

Tal como se mencionó en la sección 5.2.5, algunos artesanos afirman que no reciben suficiente apoyo gubernamental. Por otra parte, la apertura de los mercados genera nuevas situaciones que cambian velozmente, por lo que los artesanos requieren mayor capacidad de respuesta que la acostumbrada.

Esta problemática podría abordarse en un grupo de trabajo de nivel regional que promueva la participación de los artesanos en la solución de sus propios problemas con el apoyo de las autoridades y la colaboración del sector comercial, en especial de las cadenas de tiendas de autoservicio.

7. ANÁLISIS DE IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL: PROPUESTAS DE INDICADORES

7.1. Indicadores propuestos en las estrategias

Los técnicos de COPLADE han preparado una gama muy completa de “Indicadores de Impacto” para los Proyectos de la Alianza Regional Promotora del Desarrollo de la Región Sur de Jalisco. También formularon los “Indicadores de Éxito”, que están asociados a las distintas estrategias y

¹⁰⁸ Para mayor información sobre Centros de Articulación Productiva, ver documento de la Secretaría de Economía del Gobierno Federal, www.contactopyme.gob.mx/pdp/Presentacion4.ppt.

cada uno cuenta con una fórmula para calcularlo. Además, se mencionan las fuentes que proporcionarán los datos para este cálculo. Adicionalmente, se diseñaron “Indicadores de Gestión” para medir la calidad de la operación general de la Alianza Regional.

Los Indicadores forman parte de la Estrategia Regional¹⁰⁹. Este avance en relación con la evaluación se debe en especial al interés de los directivos de COPLADE en dicho tema.

7.2. Indicadores utilizados por la Alianza

Los técnicos de COPLADE adoptaron también un conjunto de tres “Índices para medir el desarrollo” de la región Sur. Estos son:

7.2.1. Grado de Intensidad Migratoria

El Grado de Intensidad Migratoria es una medida que integra la evidencia diversa de la migración al país vecino por medio de una fórmula que “se construye a partir de cuatro indicadores: Porcentaje de Hogares que reciben remesas (hogares con remesas/total de hogares) *100, porcentaje de hogares con emigrantes en Estados Unidos (hogares con emigrantes en Estados Unidos/Total de hogares), porcentaje de hogares con migrantes circulares del quinquenio anterior (hogares con migrantes circulares /total de hogares) *100 y porcentaje de hogares con migrantes de retorno (hogares con migrantes de retorno /total de hogares) *100. Se aplica la técnica de componentes principales que se desarrolla a partir de la técnica de matriz de correlaciones. Con estos coeficientes se obtiene el Índice de Intensidad Migratoria como una combinación lineal de los indicadores estandarizados”¹¹⁰. Este índice lo calcula el Consejo Nacional de Población (CONAPO) a partir de los datos obtenidos en el Censo de Población y Vivienda, de los Conteos Quinquenales y de los Informes Municipales y Estatales.

7.2.2. Índice de Marginación

Con este índice se calcula el porcentaje de población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas.

“Para el cálculo del índice de marginación se utilizan nueve variables: Porcentaje de población analfabeta de 15 años o más, porcentaje de población de 15 años y más sin primaria completa, porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin disponibilidad de energía eléctrica, porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin disponibilidad de agua entubada, porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento, porcentaje de ocupantes de viviendas particulares con piso de tierra, porcentaje de población en localidades con menos de cinco mil habitantes y porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos. Es decir, el índice de marginación es una combinación lineal de las nueve variables estandarizadas”¹¹¹.

Este índice lo calcula CONAPO a partir de los datos obtenidos en el Censo de Población y Vivienda.

¹⁰⁹ La descripción detallada de los Indicadores se encuentra en Región Sur de Jalisco, Reporte Final, COPLADE, 2005, www.rtc.fao.org.

¹¹⁰ Fuente: CONAPO, citado en el Reporte Final de la Región Sur de Jalisco, 2005, ver www.conapo.gob.mx.

¹¹¹ *Ibid.*

7.2.3. Grado de Desarrollo Humano

El Grado de Desarrollo Humano “Es una medida de potenciación que indica que los individuos, cuando disponen de una serie de capacidades y oportunidades básicas, (vida larga y saludable, conocimientos, comunicarse y participar en la vida de la comunidad, disponer de recursos suficientes para disfrutar de un nivel de vida digna) están en condiciones de aprovechar otras muchas opciones. Estimación a través del Índice de Desarrollo Humano calculado por CONAPO. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) comprende tres dimensiones esenciales: la esperanza de vida al nacer [$IEV = (e_0 - 25) / (85 - 25)$]; la capacidad para adquirir conocimientos, que se obtiene mediante una combinación del grado de alfabetismo de los adultos y el nivel de asistencia escolar conjunto de niños, adolescentes y jóvenes (de 6 a 24 años) [$IE = (2 \times IA + IAE) / 3$] y la medición del PIB per cápita ajustado al poder adquisitivo del dólar en los Estados Unidos [$IPIB = \{(\ln(PPC) - \ln(100)) / \{\ln(40000) - \ln(100)\}\}$ Es decir: $IDH = (IEV + IE + IPIB) / 3$ ”¹¹².

7.3. Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en los territorios

La utilización de “Indicadores de Éxito” enfrenta varios desafíos, por ejemplo:

7.3.1. Medir en forma adecuada y consistente

Esto implica una medición exacta de los indicadores sociales y económicos que no distorsione la realidad que se refleja en dichos indicadores, así como realizar esta medición siempre de la misma forma para que los datos sean comparables.

Algunos de los indicadores planteados en el reporte de la región Sur son difíciles de calcular sin introducir distorsiones por factores subjetivos, ya que no se clarifica con precisión en qué consiste el factor a medir, por ejemplo:

- a) Al estimar el porcentaje de poblaciones rurales mayores de 100 habitantes que “estén comunicadas todo el año”: ¿qué significa esta frase?, ¿se refiere a que sea posible pasar con un vehículo de doble tracción o con un autobús o un automóvil de pasajeros?
- b) Al medir el porcentaje de carreteras en “mal estado”, ¿en qué momento se puede empezar a decir que una carretera se encuentra en mal estado?
- c) Al hablar de alianzas con instituciones educativas y mencionar el número de convenios firmados, ¿de qué tipo de convenio se está hablando?, ¿cuáles deberían ser los términos del convenio?

7.3.2. Medir factores relevantes

Cuando se habla del incremento en la productividad y se menciona el promedio de toneladas producidas por hectárea. Este dato aislado no es un indicador relevante, ya que no refleja el costo de producción; se podría producir más por hectárea pero elevar el costo por tonelada producida a tal grado que no resulte competitivo.

En lugar de referirse al número de empresas agroindustriales instaladas en cierto período, el dato podría ser más relevante si se midiera el número de empleos permanentes generados en cada estrato salarial.

¹¹² Ibid.

7.3.3. *Medir sistemáticamente*

Esto significa que los cálculos deben repetirse en períodos previamente determinados y utilizando las mismas técnica de medición. Para ello se deberá contar con personal especializado, equipos de cómputo y software, o depender de las mediciones que hagan otras instituciones y organismos.

¿Cómo podrían medirse en forma sistemática los resultados de los “cursos de ventas y comercialización”? Más que medir el número de personas que pasan por los cursos, habría que verificar los resultados en las ventas de sus respectivas empresas, en períodos semestrales o anuales.

7.3.4. *Hacer análisis comparativos válidos*

Una vez obtenidos los datos teniendo en cuenta las características mencionadas anteriormente, el siguiente paso es comparar los cambios de un mes a otro o entre semestres o de un año al siguiente, es decir, en períodos que reflejen ciclos completos de preparación, producción, cosecha, venta, cobranza, etc.

7.3.5. *Tomar decisiones y realizar acciones cimentadas en los datos y análisis válidos y relevantes*

Los directivos de la Alianza Regional deberán tomar decisiones y ponerlas en práctica evaluando los costos sociales, políticos, ambientales, etc.

En lo que se refiere a los “índices” para medir el desarrollo de la región Sur, la ventaja consiste en que los origina la CONAPO y que utilizan técnicas mundialmente aceptadas. Sin embargo, depender de otras instituciones para obtener esta información, que a su vez depende de los datos obtenidos en los Censos Nacionales, puede retrasar considerablemente la toma de decisiones.

En vista de las dificultades que significa diseñar y poner en práctica un sistema de medición de “Indicadores” de la Alianza Regional, se vislumbran las siguientes perspectivas:

- a) Revisar a fondo cada uno de los “Indicadores de Éxito” propuestos para modificarlos donde sea necesario o bien para iniciar su utilización de inmediato.
- b) Establecer un equipo de trabajo que opere el sistema de información de la región Sur y cuente con computadoras y el software requerido.
- c) Diseñar medios concretos para transmitir la información generada a los directivos de la Alianza Regional para que les llegue a tiempo y en la forma adecuada para su utilización.
- d) Diseñar formas específicas para la toma de decisiones basadas en la información estadística.
- e) Diseñar medios para realizar el seguimiento, evaluar y retroalimentar los resultados (ver sección 8.6).

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1. Cambios institucionales: evidencias y desafíos para la gobernabilidad territorial

La situación en la región Sur *antes de poner en marcha la Alianza* para el Desarrollo Regional era la siguiente:

“Desde su elaboración, los planes de desarrollo regionales han representado para los Subcomités Regionales (órganos encargados de la planeamiento regional integrados por las autoridades municipales actuales y miembros de la sociedad), un instrumento de planeamiento que les ha permitido identificar las acciones y proyectos a ejecutar para desarrollar sus regiones. Sin embargo, al igual que otros instrumentos de planeamiento disponible en las regiones, los PDR no se han instru-

mentado adecuadamente; el desarrollo local y regional se ha ceñido a una limitada fuente de recursos financieros y no se conoce con claridad el impacto de las obras y acciones que se desarrollan en las regiones y los municipios en la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes.

La identificación actual de los proyectos a desarrollar en las regiones y los municipios se convierte en un ejercicio simple de priorización en el cual se carece de información y de elementos técnicos que facilite a los tomadores de decisiones determinar cuáles son los proyectos más viables a desarrollar; esta ausencia de elementos técnicos para la toma de decisiones ocasiona estériles debates entre los miembros de los subcomités regionales; demoras en la ejecución de los proyectos y el desconocimiento del impacto que su ejecución tendrá en el desarrollo de la Región y sus municipios.

Por otra parte, los Subcomités Regionales, incluyendo el Subcomité de la Región 06 Sur, carecen de representatividad social, la composición de este organismo en su mayoría lo conforman funcionarios del gobierno municipal y estatal”¹¹³.

Al ponerse en marcha la Alianza para el Desarrollo Regional se lograron los siguientes avances, que permiten cimentar firmemente los proyectos regionales:

“Con la finalidad de fortalecer la capacidad técnica de los gobiernos municipales, en el marco de la estrategia para el fortalecimiento de la planeamiento y el desarrollo municipal, el COPLADE ha puesto en marcha la integración de las Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo Regional (UTEAS) y los Equipos Técnicos Locales (ETL), estos organismos tienen como finalidad facilitar el proceso de la toma de decisiones de los órganos de planeamiento regionales y municipales; detectando por un lado las necesidades y demandas regionales y locales, prestándoles todo el apoyo técnico y de asesoría posible para la realización de las actividades municipales relevantes. Por otro lado, realizando funciones de coordinación y complementariedad interinstitucional con las dependencias estatales, federales y otros agentes regionales y municipales para facilitar la aplicación de los recursos públicos a los problemas y oportunidades de desarrollo de cada Región y municipio. En este sentido, a esta fecha se tienen 12 UTEAS y 83 ETL integrados [en todo el estado de Jalisco]”¹¹⁴.

8.1.1. Asegurar la continuidad

Al mismo tiempo, se presentan desafíos importantes ante los cambios de administraciones municipales, estatales y federales que tendrán lugar luego de las elecciones realizadas en julio de 2006:

¿Cómo garantizar la continuidad de la Alianza Regional ante estos cambios? ¿Cómo transferir a las próximas autoridades la información para lograr lo anterior? ¿Cómo asegurar la neutralidad del proceso de desarrollo regional frente a las diversas tendencias políticas? ¿Cómo reforzar la participación de los miembros de la sociedad civil en la conducción de los procesos de la Alianza Regional? ¿Qué hacer frente a la falta de soporte jurídico de la “región” en las leyes mexicanas?

Estas y otras preguntas fueron planteadas a los actores regionales y la respuesta generalizada fue de confianza en que podrán responder positivamente a estos desafíos. A partir del procesamiento de sus respuestas, se plantean las siguientes recomendaciones en relación con la gobernabilidad territorial:

- a) Es necesario capturar y sistematizar la información referente tanto a la fase de planificación como a la puesta en práctica de las estrategias para que se pueda transmitir fácilmente a quienes no estuvieron involucrados en las primeras etapas.
- b) En algún momento posterior a las elecciones de julio de 2006, cuando ya se conozcan los resultados definitivos de las mismas pero antes de que tomen posesión de sus cargos las nuevas autoridades, se recomienda realizar una serie de reuniones en las que participen los Presiden-

¹¹³ Región Sur de Jalisco, Reporte Final, COPLADE, 2005, www.ric.fao.org.

¹¹⁴ *Ibid.* 44.

tes Municipales actuales junto con los recién electos para presentarles los avances de la Alianza Regional y lograr su compromiso de darle continuidad a este proceso. No se realizaría una entrega de información a los candidatos para evitar que se identifique la Alianza Regional con alguno de los bandos.

- c) Es importante identificar con más detalle a los actores de la sociedad civil en cada uno de los municipios y en especial a aquellos que forman parte de redes y/o proyectos de carácter regional o estatal con el fin de invitar a esas personas a formar parte de los grupos de trabajo de la Alianza Regional.
- d) Se hace necesario promover el trabajo legislativo ya sea a nivel estatal o federal para preparar leyes o modificar las ya existentes en el sentido de darle existencia legal y mayor capacidad de gestión a la región.
- e) La continuidad del proceso de desarrollo de la región Sur dependerá en buena parte de la disponibilidad de recursos para realizar los proyectos planteados en cada punto de la estrategia. Por este motivo, resulta indispensable contar con el instrumento financiero adecuado, que bien podría ser un Fideicomiso Regional, en el que podrían depositar recursos para fines específicos (por ejemplo, un proyecto en concreto) los tres niveles de gobierno, las instituciones internacionales y el sector privado, contando desde luego con los mecanismos de control adecuados para asegurar el buen uso de los depósitos.

8.1.2. Fortalecimiento institucional de la Alianza Regional

Como se dijo con anterioridad, la Alianza Regional depende básicamente de la iniciativa y el impulso de los funcionarios de COPLADE tanto de nivel estatal como regional, ya que son quienes reciben un apoyo muy importante de los académicos del Tecnológico de Ciudad Guzmán y del CU-Sur de la Universidad de Guadalajara, así como de los Presidentes Municipales.

Se sugiere hacer un esfuerzo para el desarrollo en los siguientes puntos:

- a) Establecer claramente qué organizaciones de la sociedad civil tendrán representantes en los organismos directivos de la Alianza.
- b) Definir las formas de elección de los representantes de las organizaciones civiles, los períodos de su permanencia en la Alianza y la forma de renovación.
- c) Precisar cómo funcionarán las Mesas de Trabajo y el alcance de sus facultades.
- d) Diseñar los incentivos que se utilizarán para lograr la participación de la sociedad civil en las Mesas de Trabajo y otros organismos de la Alianza.
- e) Estudiar las ventajas y desventajas de crear una Agencia de Desarrollo Regional con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- f) Para todo lo anterior se propone la formación de un grupo especializado en el tema de fortalecimiento institucional.

8.2. Cambios en la competitividad territorial: ritmo y orientación

De acuerdo con los planes regionales, el vocacionamiento de la región Sur incluye los siguientes rubros: centro educativo y de formación profesional, industria, agricultura, turismo histórico, cultural y ecoturismo. Sin embargo, para poner en práctica sus vocaciones, la región Sur se enfrenta a la competencia global.

La apertura comercial impulsada por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la globalización en general obligaron tanto a las autoridades de los tres niveles de gobierno como a los empresarios a prestar atención a un concepto que antes no existía en su lenguaje: la “competitividad territorial”.

El problema es que la mayor parte de los actores regionales no tienen una idea clara de qué significa esta competitividad ni de cómo lograrla. Algunos empresarios mencionaron en las entrevistas el tema de la competitividad pero sólo a nivel de la empresa, no de la región en su conjunto. Sólo uno de los empresarios entrevistados abordó este tema con pleno conocimiento. En la región existen empresas que actualmente exportan o venden al mercado nacional o internacional hortalizas, forrajes, papas y pelotas; otras empresas planean hacerlo en el futuro cercano (como las que se dedican a la carne de cerdo), mientras que en el sector turístico son pocas las que atraen clientes de lugares más alejados que la ciudad de Guadalajara.

Algunos de los funcionarios y empresarios entrevistados mencionaron puntos concretos que es urgente atender para mejorar la competitividad territorial, tales como mejorar las carreteras secundarias para facilitar el tránsito de vehículos de carga y también para el turismo; ampliar la red de servicios turísticos (hoteles, restaurantes, médicos, etc.); mejorar el diseño y la comercialización de las artesanías de la región; diseñar y poner en marcha campañas de información acerca de la región; completar la autopista Guadalajara-Manzanillo con cuatro carriles en toda su extensión; mejorar la red telefónica y de Internet, desarrollar el capital humano, etc.

Parece necesario formar un grupo de trabajo regional que se dedique a analizar y proponer acciones para mejorar la competitividad de la región en el que participen personas de diversas disciplinas y con distintas experiencias. Además de darles a conocer las experiencias realizadas en otras regiones que desarrollaron su nivel competitivo para descubrir nuevas formas de alcanzar sus objetivos.

8.3. Cambios en las posibilidades de acción colectiva

Tres ejemplos ya mencionados anteriormente (el Rastro TIF, el Diplomado en Desarrollo Regional y el proyecto turístico El Divisadero) indican algunos caminos que ya están recorriendo los habitantes de la región Sur para mejorar la acción colectiva:

- a) La organización de los porcicultores y comercializadores de carne de cerdo alrededor de un proyecto que los une para lograr objetivos comunes genera sinergias que, junto con un liderazgo firme, los anima a invertir sus recursos en un negocio rentable dejando atrás divisiones y competencias internas que los debilitan frente a la competencia nacional y global.
- b) La participación de funcionarios de diversos municipios de la región en un diplomado que los hace trabajar juntos en forma interdisciplinaria e intermunicipal en proyectos de beneficio regional. Esta tarea se lleva a cabo en un ambiente de alto nivel académico pero que, al mismo tiempo, es distendido y de confianza, lo que les permite diseñar soluciones muy creativas.
- c) La suma de esfuerzos de ejidatarios, de funcionarios de tres municipios y de funcionarios estatales ha permitido que un proyecto turístico difícil de realizar sea posible gracias a que cada uno aportó su parte en tarea conjunta, por ejemplo, recursos para el mejoramiento de los caminos vecinales, abrir el acceso a la propiedad ejidal, proporcionar seguridad pública, etc.

Estos tres ejemplos plantean nuevas formas de colaboración que se están explorando en la región Sur de Jalisco y que es conveniente sistematizar para lograr que estas formas de acción colectiva sean transmitidas a otros actores regionales.

8.4. Recomendaciones para mejorar la gestión del territorio

Además de los temas analizados anteriormente, también es importante tener en cuenta los siguientes asuntos, que están relacionados con algunos de los “Problemas Centrales” que tiene la región Sur:

8.4.1. Disminución del deterioro ambiental

Uno de los temas mencionados por diversos funcionarios municipales durante las entrevistas fue la necesidad de mejorar el manejo de la basura y los drenajes municipales, ya que prácticamente todos los municipios tienen problemas con la disposición de los desperdicios sólidos y el tratamiento de sus aguas residuales.

Estos problemas restan competitividad a la región en su conjunto, por lo que se hacen necesarias acciones inmediatas para resolverlos. Es muy probable que cada municipio en forma aislada no tenga la capacidad técnica ni económica para enfrentarlos, por lo que se sugiere formar un equipo de trabajo con representantes de todos los municipios para buscar soluciones.

8.4.2. Mejoramiento de la calidad de vida y disminución de la emigración

El fenómeno de la emigración tiene orígenes complejos y no es atribuible a una única causa aislada. Entre otros factores, intervienen la baja calidad de vida en sus lugares de origen, los bajos ingresos, la falta de oportunidades laborales atractivas, la influencia del “sueño americano” unida a la del “emigrado exitoso”, las presiones de familiares ya emigrados, además de factores de tipo personal, etc.

Por todo esto, resulta necesario atacar en forma simultánea varios de los factores mencionados para así incidir de manera consistente en los índices migratorios. Ya que las estrategias planteadas por la región Sur tienen este enfoque, sólo se podría agregar que es necesario considerar que los empleos que se generen en la región están compitiendo en calidad e ingresos con los empleos que podría encontrar el emigrado en los Estados Unidos. De hecho, un empresario de San Gabriel comentaba en la entrevista que su empresa tiene empleos disponibles pero que los jóvenes de esa población “preferían emigrar al Norte porque esperan ganar mucho más dinero y obtener más rápidamente un mejor nivel de vida. Si a eso le agregamos que en San Gabriel no hay oferta de créditos para construcción o compra de vivienda...”.

Se sugiere que se forme un grupo de trabajo con empresarios de la región para buscar soluciones para estos problemas y que se invite al INFONAVIT¹¹⁵ a promover créditos para la vivienda en cada cabecera municipal de la región Sur.

8.5. Recomendaciones para mejorar la implementación de Estrategias Territoriales de Desarrollo

En la sección 5.2 se hizo un primer análisis de cada una de las estrategias planteadas por la región Sur, enfatizando la necesidad de establecer convenios de concertación con las instituciones estatales responsables de los temas de cada estrategia específica para facilitar la puesta en práctica de la misma y la canalización de recursos hacia la región. A continuación se proponen algunas recomendaciones para cada estrategia.

8.5.1. Recomendaciones

Estrategia 1: Mejoramiento y ampliación de la infraestructura social y productiva así como de la red de carreteras. Esto requiere el seguimiento de un “Plan Maestro” por todo el conjunto de municipios de la región. No es algo que se pueda realizar en el período de tres años de una administración municipal, sino que debe ser la suma de una multitud de pequeñas acciones orientadas a un mismo fin.

¹¹⁵ Instituto Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, www.infonavit.gob.mx.

Por lo antes dicho, se propone que se renueve la firma de la Declaración de Sayula con los nuevos Presidentes Municipales (en enero de 2007) y posteriormente se sumen los nuevos funcionarios estatales (en marzo de 2007) para establecer el compromiso de realizar acciones concertadas por medio del Plan de Desarrollo de la región Sur y no desviar recursos humanos y económicos en proyectos que sólo tratan de resaltar la imagen personal y dejar la huella del funcionario público de turno. Lo anterior será el resultado del trabajo durante el período de transición para darle continuidad a la Alianza Regional que se describió en la sección 8.1 (b).

Estrategia 2: Tanto la educación como la capacitación deben estar “conectadas” con la vida real para ser pertinentes y útiles en el desarrollo regional. Al mismo tiempo, esta “conexión” con la vida diaria de la región ayudará a reducir la deserción escolar. Esto no es algo nuevo, ya que fue planteado por Paulo Freire, pero es obvio que no resulta fácil ponerlo en práctica. En consecuencia, se sugieren algunas pistas:

- a) Investigar el porcentaje de los egresados de las carreras técnicas y profesionales de las instituciones de educación superior de la región que ocupan puestos de trabajo relacionados con su preparación profesional.
- b) A partir de lo anterior, rediseñar los currículos de las carreras técnicas o profesionales de manera que respondan a las necesidades reales del mercado de trabajo regional. Para realizar este trabajo se cuenta con la ventaja de que tanto el CUSur como el Tecnológico de Ciudad Guzmán ya participan en la Alianza Regional.
- c) Incluir como parte fundamental de cada currículo la realización de “experiencias de campo”, es decir, que el alumno ponga prueba en empresas o proyectos reales la teoría aprendida o las hipótesis planteadas en las aulas. Esto podría suceder varias veces a lo largo del año o del semestre escolar.
- d) Establecer bolsas de trabajo municipales que estén relacionadas con una bolsa de trabajo regional que facilite la colocación de los egresados en los puestos de trabajo de su competencia y que permita a las empresas obtener los mejores recursos humanos en cada caso.

Estrategia 3: El fortalecimiento de la producción, de la industrialización y de la comercialización agropecuaria y el desarrollo de cadenas productivas requiere de servicios especializados que podrían ser proporcionados por la estructura recientemente transferida desde la Secretaría de Agricultura del Gobierno Federal (SAGARPA) hacia el Gobierno del Estado de Jalisco a través de la SEDER.

En la región Sur, dicha estructura consta de una oficina del Distrito de Desarrollo Rural (DDR), ubicada en Ciudad Guzmán, y de varios Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), localizados en diversos municipios de la región.

Se propone que el DDR y sus CADER deben convertirse en los aliados fundamentales de la región para poner en práctica esta estrategia que permita que las diversas cadenas productivas de la región (por ejemplo, de carne de cerdo, de frutas o de hortalizas) desarrollen sus propias estructuras de apoyo a sus asociados. Estas estructuras darán como resultado el fortalecimiento de todas las cadenas de valor.

Estrategia 4: Para asegurar el éxito del “Centro para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa” que se propone en esta estrategia, se sugiere la creación de una alianza en la que participen las instituciones de educación superior, los organismos empresariales, la SEPROE y la Secretaría de Economía del Gobierno Federal. Cada miembro de esta alianza deberá aportar recursos humanos, económicos y conocimientos que generarán sinergias con los demás para así enriquecer los resultados a favor de las PyMES de la región

Estrategia 5: Los alumnos del Diplomado en Desarrollo Regional prepararon el proyecto para el recinto de la Feria de la región Sur. Para complementar los procesos de comercialización, esta estrategia propone la creación de un centro de acopio y comercialización regional y un centro de artesanías.

Se sugiere que la operación del centro de acopio y comercialización sea como el de las alhóndigas que funcionan en España o la bolsa internacional de flores en Holanda, en las cuales los productores establecen el contacto con los compradores en un proceso de compra-venta en forma de subastas.

Por lo que se refiere al centro de artesanías, la sugerencia es asociarlo a los servicios turísticos como hoteles, restaurantes, espectáculos, etc.

Estrategia 6: Un proyecto turístico aislado difícilmente puede sobrevivir. Por este motivo resulta indispensable generar cadenas de valor entre los diferentes proyectos turísticos de la región y establecer alianzas con mayoristas de turismo para asegurar la promoción en todo el país y en el extranjero. Para conseguirlo resulta fundamental el apoyo de la SETUJAL.

8.5.2. *Uso de las inversiones públicas*

El análisis comparativo de las inversiones públicas en la región Sur durante los años 2003-2005 indica que en 2005 la orientación del presupuesto fue similar a la de los dos años anteriores. Es decir, los recursos fueron aplicados principalmente en proyectos de nivel familiar y/o municipal. En la actualidad, aún no se dispone de información oficial acerca de las inversiones realizadas durante 2006, por lo que será necesario esperar antes de verificar si la aplicación de las Estrategias Regionales modificó el uso del presupuesto.

Se recomienda crear un índice adicional entre los medios de evaluación de la Alianza Regional para comprobar la orientación del gasto público hacia proyectos regionales.

8.6. **Recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del Desarrollo Territorial**

Además de lo ya mencionado en la sección 7.3 para establecer y hacer funcionar en forma consistente un sistema de seguimiento y evaluación del desarrollo territorial, se requiere además de una fuerte dosis de decisión política.

Por este motivo, los primeros convencidos de la bondad de ese sistema deberían ser los Presidentes Municipales y, en general, los directivos de la Alianza Regional, por lo cual los responsables del sistema de información, seguimiento y evaluación necesitan habilidades de comunicación social para transmitirles ese mensaje.

Por otra parte, los habitantes de la región deben ser informados en tiempo y forma a cada tipo de auditorio, de tal manera que se fortalezca el respaldo social a la Alianza y sus proyectos.

NOTA IMPORTANTE: En varios de los puntos anteriores se recomienda la formación de grupos de trabajo con temas específicos, tomando en cuenta que tanto el Plan de Desarrollo Regional como la estructura de la Alianza Regional no son productos terminados, sino procesos que deben continuar.

9. PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL: RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN

9.1. “Primero las Petunias”

Guillermo Peñaloza, uno de los promotores del mejoramiento urbano y ambiental de la ciudad de Bogotá, decía en una conferencia que van “primero las Petunias...”. Los ciudadanos comunes necesitan ver acciones y resultados inmediatos, por lo que hay que dar prioridad a proyectos pequeños, que rápidamente sean apreciados por los habitantes de la región. Los proyectos más difíciles o que requieren más tiempo pueden realizarse luego, basados en el apoyo social logrado previamente. Entre los proyectos que se proponen en la Estrategia de la región Sur hay algunos de este tipo, a los que se podrían dedicar esfuerzos y recursos en forma inmediata para *lograr resultados antes de que terminen las actuales administraciones municipales*.

9.2. Si no hay proyectos, no hay recursos disponibles

Existen muchas fuentes de recursos para realizar proyectos, algunas en forma de subsidios y otras en forma de créditos, algunas locales, otras nacionales y las demás internacionales, pero en todos los casos comparten una característica: *no fluyen si no hay un proyecto bien formulado* y que brinde la seguridad de que será aplicado en un proyecto viable.

Por estos motivos, la Alianza Regional deberá contar ya sea con un equipo propio o con consultores externos capaces de preparar los proyectos de acuerdo con los requerimientos de la fuente de recursos.

Será necesario invertir en la preparación de proyectos, en especial para el caso de obras de mayor envergadura, por ejemplo, presas, carreteras, sistemas de tratamiento de drenajes, etc., cuya realización puede requerir un largo tiempo de preparación.

En la región Sur existen varios casos de presas construidas en los últimos dos años cuyos proyectos se iniciaron hace cinco a siete años.

9.3. En los proyectos donde hay muchos jugadores, todos deben invertir

El caso del rastro TIF es un buen ejemplo de esta recomendación, ya que todos los interesados compraron acciones de la empresa. De esa forma se estableció el porcentaje de votos de cada participante en la toma de decisiones, además de que, al invertir sus propios recursos, los participantes demostraron que efectivamente estaban interesados en la realización del proyecto.

Si no se establecen desde el principio las reglas para la toma de decisiones, las asambleas pueden convertirse en un caos, no se llega a resultados concretos y se desanima el interés de los participantes.

9.4. Los servicios a los habitantes cuestan y pueden ser rentables

En muchas ocasiones, los proyectos se formulan basados en la suposición de que el costo del servicio será subsidiado por alguna entidad del gobierno. Tal vez esto fue posible en el pasado, pero en la actualidad los gobiernos no disponen de recursos para subsidiar servicios tales como el manejo y disposición de la basura, el tratamiento de drenajes o el suministro de agua potable. Esta es la causa por la que los proyectos deberán contemplar no sólo el repago de la inversión inicial, sino también el pago de los costos de operación.

Este es un tema que fue abordado durante las entrevistas por varios Presidentes Municipales de la región. Algunos de ellos argumentaron que los habitantes no pueden pagar el costo real de los

servicios municipales. Entonces se sugiere evaluar posibles alianzas con instituciones y/o empresas privadas para realizar las inversiones y proporcionar los servicios. Otra posibilidad es que la Alianza Regional promueva soluciones conjuntas entre varios municipios de la región para ofrecer servicios tales como la recolección y procesamiento de la basura (siguiendo ejemplos exitosos como el de los municipios de la zona conurbana de Monterrey, Nuevo León y México).

9.5. Un árbol no deja ver el bosque

Los proyectos *parecen* tener una parte más importante: en unos casos es lo social, en otros lo económico, también puede ser lo ambiental, lo urbano, lo rural, lo político, etc. Sin embargo, *parece* que a fin de cuentas todas las facetas del proyecto son importantes y que es necesario verlas en conjunto para apreciar las interrelaciones sistémicas.

Gracias a esto se podría descubrir que un aspecto aparentemente secundario puede resultar fundamental, al punto que si se lo descuida podría hacer fracasar todo el proyecto.

Un caso ejemplar en la región Sur es el de las plantaciones de tomates al aire libre. En dicho proyecto, el manejo de los desperdicios de la cosecha anterior no fue suficientemente cuidado; esto provocó altos niveles de plagas y enfermedades que finalmente destruyeron la rentabilidad de las plantaciones y trajeron aparejadas otras consecuencias económicas, sociales y ambientales.

9.6. Relación campo-ciudad

Aun cuando en la región Sur sólo el 23,4% de la población ocupada se dedica al sector primario, es muy importante el porcentaje de personas de los sectores secundario y terciario cuyas actividades están relacionadas con alguna cadena productiva que se inicia en el campo. De hecho, la Estrategia para el desarrollo regional se basa en esta realidad, que fue corroborada por las opiniones expresadas por las personas entrevistadas.

Por ello, se sugiere que en la formulación de proyectos para la industrialización o comercialización de productos regionales no se pierda de vista que las raíces de la economía, la historia y de diversos factores sociales de las poblaciones y ciudades de la región Sur de Jalisco están en su campo.

Una vez más se recomienda un enfoque sistémico en la formulación de los proyectos para integrar todos los factores que intervienen en ellos.

ANEXO 1

REEVALUACIÓN DE LOS AVANCES DE LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO REGIONAL

1. ¿Cuál es el valor agregado de las acciones de la Alianza versus otros arreglos existentes? ¿Por qué llevar a cabo las acciones en la Alianza y no de otras formas? En resumen, ¿qué valor agrega la Alianza a la operación de proyectos y programas de desarrollo?

Las formas tradicionales (en el estado de Jalisco) de impulsar el desarrollo regional se podrían resumir en los siguientes puntos:

- Preparación del Plan de Desarrollo Regional bajo la conducción del gobierno estatal y con cierto grado de participación de los actores locales.
- Preparación y realización de proyectos por parte de las dependencias del gobierno estatal y con algún nivel de consulta a los actores locales.
- En casos aislados, promoción de algunos proyectos de carácter regional por parte de los Presidentes Municipales de la región.
- Participación marginal de los miembros de la sociedad civil en la preparación, promoción y realización de proyectos de impacto regional.

La Alianza en la región Sur de Jalisco ha sido más que un sistema de planificación, ha servido para “refrescar” el tipo de proyecto a impulsar y las fuentes de financiamiento para el desarrollo regional, porque el procedimiento para solicitar y proporcionar apoyos estaba muy “establecido” o anquilosado, sin nuevas opciones. Las solicitudes que estuvieran fuera de lo tradicional quedaban sin posibilidades de obtener apoyos. Con la Alianza se han generado nuevos tipos de proyectos (por ejemplo: turístico-culturales y el turismo como alternativa para el combate a la pobreza).

Además se han encontrado nuevas alternativas de fuentes financieras. La Alianza también permitió obtener recursos de SEDESOL (50%) y del programa de “Incentivos Estatales” (50%) para reforzar la infraestructura carretera (por ejemplo para terminar el camino de la sierra de Tapalpa al puerto de Manzanillo) y para otros proyectos.

También se han “refrescado” las formas de participación de la sociedad civil. Por ejemplo, se impulsó una incubadora de negocios en coordinación con Tecnológico de Ciudad Guzmán, con el apoyo de la Secretaría de Economía (70%) y de Incentivos Estatales (30%), al servicio de la estrategia regional para crear empresas del ramo turístico y de artesanías.

La Alianza ha sido la “palanca” para obtener apoyos financieros y también políticos y morales, tanto a nivel local, como estatal y federal. Igualmente ha permitido sensibilizar a los funcionarios para que apoyen los proyectos regionales.

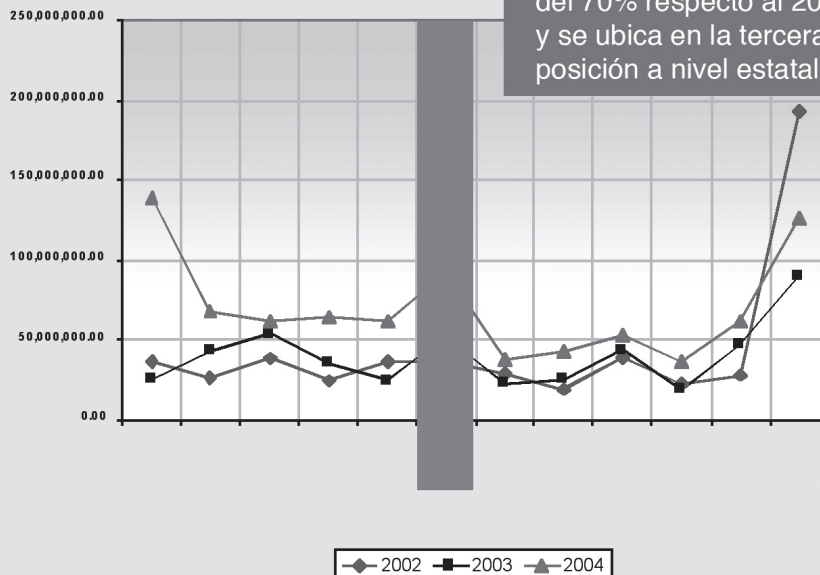
2. Una evaluación más explícita de la sostenibilidad de la Alianza, analizando su viabilidad y posibilidades de mantenerse en lo largo plazo, y qué medidas serían necesarias para que puedan ser más sostenibles.

Como acuerdo o pacto político la Alianza ha sido un buen espacio de negociación. Por otra parte la Alianza es bienvenida por todos los actores porque no se identifica con el “gobierno” ni con algún partido político.

La viabilidad de la Alianza a mediano y largo plazo depende en buena parte del financiamiento disponible. Hasta el momento se han quedado cortos en el financiamiento para los proyectos regionales, el cual ha dependido principalmente de lo que ha obtenido COPLADE en sus gestiones

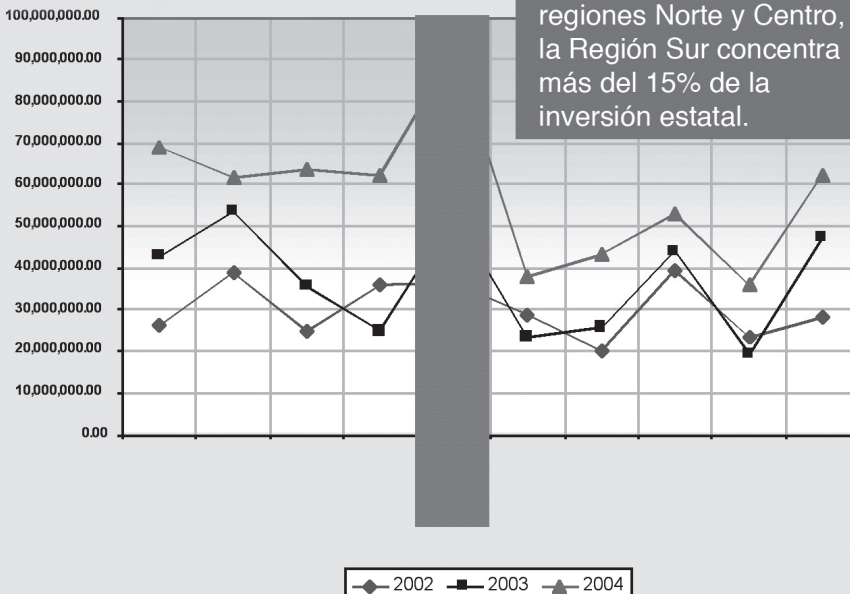
Fortalecimiento de la capacidad de Gestión

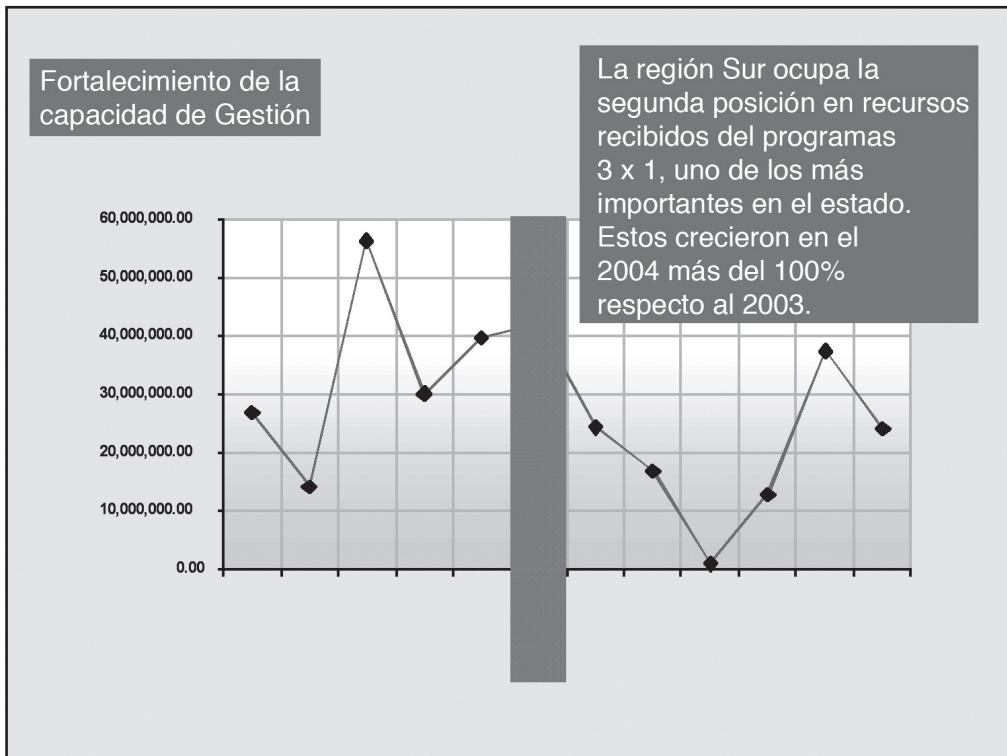
Para el 2004, el total de los recursos invertidos en la Región Sur, crecieron más del 70% respecto al 2003 y se ubica en la tercera posición a nivel estatal.



Fortalecimiento de la capacidad de Gestión

Sin considerar las regiones Norte y Centro, la Región Sur concentra más del 15% de la inversión estatal.





ante los tres niveles de gobierno. Hasta ahora no han pensado en la iniciativa privada como una fuente de financiamiento.

Por ejemplo, obtuvieron recursos de la Comisión Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) para la restauración del templo y el ex-convento de Amacueca, sin aportaciones del sector privado. Pero también hay proyectos que no han encontrado financiamiento como es la reparación de la pista del aeropuerto de Zapotiltic que requiere \$24 millones de pesos.

Durante el segundo semestre de 2006 trabajarán con las autoridades electas (en julio de 2006), antes de que tomen posesión de sus nuevos cargos. Lo anterior con el objeto de darles a conocer la Alianza para el Desarrollo Regional y lograr su apoyo para los siguientes 3 años (en el caso de los Presidentes Municipales y Diputados) o en los próximos 6 años (para el Gobernador y sus colaboradores).

Hacia finales de 2006 se realizará un evento público con los Presidentes Municipales actuales y los recién electos para reafirmar su apoyo a la Alianza, firmar el nuevo convenio regional y celebrar junto con la sociedad civil la continuidad de la Alianza en la región.

Un apoyo fundamental para la sostenibilidad de la Alianza a mediano y largo plazo, serán los egresados del Diplomado de Desarrollo Regional, quienes trabajan en diversos Ayuntamientos como funcionarios de primero y segundo nivel. Además estas personas serán invitadas a participar en la Maestría de Desarrollo Regional en coordinación con la Alianza. Esto mismo es aplicable a los equipos técnicos locales en cada municipio.

Otro elemento importante para la sostenibilidad será el Centro de Documentación Regional e Información Estratégica que permitirá socializar los proyectos y en forma general la información relacionada con la Alianza, sobre las fuentes de financiamiento, informar a las autoridades entrantes, transparentar y hacer públicos los proyectos, etc. La sistematización de la información impedirá que ésta sea controlada en forma exclusiva por un funcionario. Al mismo tiempo los centros univer-

sitarios de la región (Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara-CUSUR y el Tecnológico de Ciudad Guzmán) quedarán como depositarios de la base de datos para asegurar su supervivencia y buen uso.

La permanencia de los funcionarios de COPLADE de segundo y tercer nivel es importante para lograr la continuidad de la Alianza, ya que ha sido esta institución la que ha impulsado este proceso. La profesionalización del equipo humano de COPLADE por medio de la Maestría de Desarrollo Regional facilitará la institucionalización del servicio civil de carrera.

Otras formas que estando utilizando para asegurar la permanencia de la Alianza incluyen la “atracción de los reflectores” hacia la misma, por ejemplo por medio de la Cátedra FODEPAL en el CUSUR, o la puesta en marcha de proyectos de turismo cultural, por ejemplo la ruta Juan Rulfo que permite visitar los lugares donde vivió este escritor y donde se desarrollan sus escritos.

En último término son los resultados los que apoyan la sostenibilidad de la Alianza y hasta el momento el balance es positivo.

3. Un análisis más explícito del proceso de validación (social) de la Alianza, identificando los actores participantes y los que no participaron.

Tal como se indica en el capítulo 3 los principales actores de la Alianza para el desarrollo regional han sido los funcionarios de COPLADE, los Presidentes Municipales de la región Sur de Jalisco así como algunos funcionarios de los propios ayuntamientos, ciertos docentes del CUSUR y del Tecnológico de Ciudad Guzmán y algunos miembros relevantes de la sociedad civil.

La acción del gobierno en sus tres niveles ha sido discontinua, con épocas de gran apoyo alternadas con otras de alejamiento o apoyo nulo, dependiendo principalmente de la presión ejercida por los funcionarios de COPLADE o los Presidentes Municipales y en general de los vaivenes de la política.

La participación social en la Alianza para el desarrollo de la región Sur de Jalisco ha sido en forma intermitente, en función de los proyectos que estén en marcha o sean impulsados en determinado momento. Algunos empresarios “no-participantes” indican que no han participado en la Alianza simplemente porque no han sido invitados o no han encontrado formas concretas de intervenir en los proyectos de la misma, pero hacen notar que están interesados en participar, pero hay obstáculos en el camino, por ejemplo hasta la fecha (junio/06) no existe una organización que represente a la sociedad civil de manera formal ante la Alianza.

Finalmente, la validación social de la Alianza regional ha tenido altas y bajas originadas principalmente por los resultados obtenidos, pero en general la opinión pública ha sido favorable a la Alianza.

4. Detallar el flujo de toma de decisiones al interior de la Alianza, separando el funcionamiento de las instancias deliberativas y ejecutivas.

El capítulo 4 de este Reporte y en particular las secciones 4.3, 4.4 y 4.5 describen cómo se diseñaron las estructuras de la Alianza regional. En teoría en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADEREG) se tendrían que definir cuales proyectos regionales se van a realizar, a partir de las propuestas de las diversas mesas de trabajo y del equipo técnico asesor.

La estructura del COPLADEREG hasta esta fecha ha tenido un carácter consultivo, mientras que las decisiones acerca de las inversiones públicas se han tomado en las reuniones plenarias de Presidentes Municipales de la región y en las dependencias gubernamentales que proporcionan los recursos para determinado proyecto, porque la Alianza no cuenta con recursos propios debido a que los presupuestos federal y estatal de egresos 2006 no asignan una partida específica para las regiones del estado y no se han explorado otras alternativas de financiamiento.

5. Análisis de los balances de poder al interior de la Alianza.

Al interior de la Alianza se reproducen las asimetrías que existen en relación a los niveles de ingresos de los municipios. Es decir, los municipios con mayores ingresos generalmente tienen más influencia en la toma de decisiones. COPLADE corrige esas asimetrías con prácticas compensatorias en las inversiones estatales, apoyando en la obtención de recursos adicionales a los municipios más débiles o proporcionando directamente apoyos de otros programas. Obviamente la visión e iniciativa de cada Presidente Municipal es un componente básico en la obtención de recursos y/o proyectos. En general se puede decir que las decisiones para la asignación de recursos han sido influidas más por aspectos técnicos que políticos. Además ha habido buena actitud de los Presidentes Municipales de la región para que el reparto de recursos y proyectos se equitativo.

Por otra parte COPLADE ha disminuido el papel protagónico de sus funcionarios con la participación de las instituciones educativas (CUSUR y Tecnológico) en la planificación general, el diseño de proyectos y ahora en la creación de la base datos con la información regional.

Un punto pendiente es la necesidad de reforzar la participación de la sociedad civil, para lo cual todavía no encuentran fórmulas viables.

6. Explicitar la relación “simbiótica” entre Alianza y Estrategia de Desarrollo. Desde el inicio, el Proyecto de Desarrollo Regional puso énfasis en esa relación de interdependencia entre Alianza y la Estrategia elaborada en las regiones.

La diferencia cualitativa más importante de la Alianza respecto de esfuerzos anteriores para impulsar el desarrollo regional, reside en que anteriormente existía descoordinación y falta de claridad entre los actores más importantes.

Es importante señalar que la Alianza en cierta forma “adoptó” el anterior Plan de Desarrollo Regional y los Planes de Desarrollo Municipal para el diseño de la Estrategia regional, pero la Alianza ha permitido ver los problemas desde una perspectiva más amplia y ha generado sinergias donde antes había fuerzas antagónicas. La Alianza le ha dado sentido al desarrollo al ligarlo con el territorio.

Por ejemplo la conexión entre la construcción de la infraestructura carretera y la gestión territorial ha generado integración entre diversos municipios y apropiación de los proyectos por los actores regionales. (Caso de la carretera sierra de Tapalpa a Manzanillo). Las dependencias estatales que construyen infraestructura (Secretaría de Desarrollo Urbano y Secretaría de Desarrollo Rural) han participado en forma importante en la puesta en práctica de la Estrategia de Desarrollo, mientras que las de carácter normativo se han mantenido al margen de la Alianza.

Al analizar esta relación “simbiótica” entre Alianza y Estrategia, nuevamente surge la necesidad de integración de la iniciativa privada y de diversos sectores sociales en la puesta en práctica de la Estrategia de desarrollo regional.

ANEXO 2**ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS ALIANZAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL**

A partir del análisis realizado en las regiones Sur de Jalisco y Cañón de Juchipila, ambas en México, surgen las siguientes preguntas y propuestas:

- ¿Cómo conocer y evaluar los impactos de los cambios originados por la operación de las Alianzas en el desarrollo y la competitividad de las regiones?
- ¿Cómo puede sobrevivir una Alianza Regional a los cambios de las administraciones públicas federales, estatales o municipales?
- ¿Cómo construir las Alianzas Regionales para disminuir su dependencia de las instituciones de gobierno y fortalecer su supervivencia?

Para contestar las preguntas anteriores se proponen las siguientes investigaciones:

1 Investigación y análisis de factores que hacen perdurar a lo largo del tiempo a las Alianzas para el Desarrollo Regional y/o descubrir:

- ¿Cuales son los factores que las hacen caducar rápidamente?
- ¿Cómo deberían renovar los dirigentes de una Alianza Regional para no hacer depender a las instituciones regionales de unas cuantas personas?
- ¿Cómo lograr que los miembros de la Sociedad Civil de la región se “apropien” de la Alianza Regional?

Profundizar acerca de:

- a) El exceso de dependencia respecto de las intervenciones de funcionarios públicos o de los apoyos de los gobiernos (en cualquiera de sus niveles) que podrían hacer que una Alianza para el Desarrollo Regional no perdure por los vaivenes políticos o los cambios de las administraciones públicas.
- b) La dependencia respecto de las inversiones de una o muy pocas empresas particulares que también podrían hacer muy vulnerable a una Alianza para el Desarrollo Regional.

2. Investigación y análisis de los factores que hacen perdurar a lo largo del tiempo a las Alianzas para el Desarrollo Regional y/o descubrir:

- ¿Cuales son los factores que las hacen caducar rápidamente?

Profundizar en:

- a) La capacidad de renovación de los dirigentes de la Alianza Regional (en forma institucional) sin perder la experiencia de sus cuadros directivos realizando esos cambios de manera escalonada. Los procesos de capacitación y desarrollo de nuevos dirigentes pueden ser también un factor muy importante. (Para que no se conviertan en los “eternos” dirigentes regionales)
- b) La “apropiación” de los planes de desarrollo regional por parte de los habitantes de la propia región, puede ayudar a mantener el rumbo a lo largo del tiempo. (De tal manera que la Alianza no sea “propiedad exclusiva de los funcionarios públicos o de los dirigentes regionales)

3. Investigación y análisis de los factores que influyen a las Alianzas para el Desarrollo Regional

Profundizar en el impacto en el desarrollo regional originado por la emigración del campo hacia las zonas urbanas y a otros países:

- a) La emigración del campo hacia las ciudades y su influencia en los procesos de desarrollo regional tema para investigación y análisis.
- b) En diversas regiones se presenta este fenómeno: la emigración de los jóvenes hacia las zonas urbanas o hacia otros países ante la falta de oportunidades y el deseo de mejorar su nivel vida.
- c) Investigar y analizar consecuencias inmediatas, tales como la falta de mano de obra a nivel local; tierras y otros recursos naturales ociosos; impacto en el comercio local y regional; etc.
- d) Otros impactos en la Región como los flujos de remesas o flujos migratorios de regreso, cuando estos jóvenes han acumulado recursos económicos y traen a sus lugares de origen nuevas costumbres, nuevas ideas, rompimiento de las tradiciones, nuevas tecnologías y conocimientos, etc.

4. Investigación y análisis de los factores que influyen a las Alianzas para el Desarrollo Regional

Profundizar en los detonadores del desarrollo de una región:

- Factores con mayor relevancia para iniciar el y/o promover el desarrollo de una región. Existen casos que pueden ser estudiados para confirmar la hipótesis de que estos factores son “detonadores” del desarrollo y estas son algunas ideas al respecto:
 - a) Las comunicaciones, particularmente los caminos rurales (internos en una región) y las carreteras que conectan a la región con el resto del estado o del país
 - b) La creación de proyectos turísticos (Sería necesario incluir en las investigaciones que tipo de desarrollo turístico es el más adecuado)
 - c) La formación de cadenas productivas (cadenas de valor), agrupamientos o “clusters” en relación con algun(os) recurso(s) naturales de la región
 - d) La existencia de “capital social” en la región, incluyendo la organización social necesaria para promover y apropiarse de los planes de desarrollo

5. Investigación acerca de la influencia los puntos anteriores en la competitividad de una región.

A partir de un intento de definición:

¿Esto es “Competitividad Regional”?+

- Capacidad para atraer inversiones públicas
- Capacidad de atracción de inversiones privadas
- Capacidad para retener e invertir sus propios capitales y remesas y generar empleos en la región
- Capacidad para atraer recursos humanos
- Capacidad para retener sus propios recursos humanos
- Capacidad para utilizar de manera sustentable sus recursos naturales

- Capacidad para generar valor agregado en la Región
- Capacidad para desarrollar el capital social regional
- Capacidad para promover la participación social
- Capacidad para mejorar la calidad de vida de sus habitantes
- ¡Y un largo etc...!

6. Investigación y análisis de los factores que influyen a las Alianzas para el Desarrollo Regional

Análisis comparativo del impacto de un factor, por ejemplo:

- Comparar el nivel de desarrollo de varias regiones en las cuales existan ejemplos con comunicaciones suficientes y casos de regiones incomunicadas, establecer criterios, no sólo respecto a la extensión de los caminos y carreteras, sino también respecto a su calidad, utilidad, impacto, etc. para poder generar más adelante propuestas al respecto.
- Comparar el “antes” y “después” del establecimiento de un factor “detonador” del desarrollo regional. Por ejemplo: En que situación se encontraba la región antes de iniciar los proyectos turísticos o la cadena de valor de cierto producto de la región. A partir de lo anterior generar propuestas en relación a la utilización de determinado factor.
- Comparar el nivel de desarrollo de varias regiones relacionándolo con la existencia de “capital social” y estudiar la manera en que éste se ha ido desarrollando. Proponer acciones para fortalecer el “capital social” en otras regiones.

7. Investigación y análisis de los factores que influyen a las Alianzas para el Desarrollo Regional

Análisis de relevancia:

- Diseñar una matriz para presentar las hipótesis respecto de los factores que han intervenido en el desarrollo (o falta de éste) en varias regiones.
- Que en la propia matriz sea posible evaluar el impacto de cada factor y su relevancia en el desarrollo regional, para obtener conclusiones que podrían ser útiles en otras regiones.

8. Investigación y análisis de los factores que influyen a las Alianzas para el Desarrollo Regional

Análisis de la supervivencia

- Utilizar una matriz o cuadro comparativo de varias regiones cuyas Alianzas para el Desarrollo Regional tengan diversa antigüedad (o incluso algunas alianzas ya inoperantes)
- Descubrir cuales factores han intervenido en la supervivencia de unas alianzas o en el fracaso de otras
- Conclusiones que podrían ser aplicables a otras regiones.

ANEXO 3
REGIÓN SUR DE JALISCO
LISTA DE ACTORES REGIONALES ENTREVISTADOS

Nombre	Institución o Representación	Municipio
Samuel Rivas Peña	Presidente Municipal	Sayula
Dr. Jesús González Guardado	Presidente Municipal	Amacueca
Luis Enrique Calvario Cabrera	Presidente Municipal	Techaluta de Montenegro
Ing. Gerardo Medina Chávez	Presidente Municipal	Tuxpan
Esther León Dávila	Presidente Municipal	Atemajac de Brizuela
Javier Ramos Flores	Presidente Municipal	San Gabriel
Ing. Sergio Antonio Retolosa Macías	Presidente Municipal	Tonila
C. Victor Diego Cano	Presidente Municipal	Gómez Farías
Lic. Miguel Santa Ana Rodríguez	Director General de Ciudad Guzmán	Ciudad Guzman
Antonio Vazquez Romero	Unión de Comunidades Indígenas Nahuatl del Sur de Jalisco	Tuxpan
José María Santana	Párroco	Amacueca
Biólogo Jesús Espinoza	Investigador CUSur U. de G.	Ciudad Guzman
Mtro. Noe Celis Crisóstomo	Investigador Tecnológico Cd. Guzmán	Ciudad Guzman
Luis César Cervantes González	Investigador Tecnológico de Cd. Guzmán	Ciudad Guzmán
Juan Manuel Flores Aguilar	Representante del Consejo Estatal de Pitayeros	Techaluta de Montenegro
Miguel Angel Yáñez Rivera	Empresario (Industria)	San Gabriel
José María Santana	Representante de cafetaleros	Amacueca
Carmen Eleves	Empresaria (Hotelería)	Amacueca
J. Rosario Jiménez Castañeda	COPLADE Región Sur	Regional
J. Natividad Chávez Díaz	Director de Promoción Municipal	San Gabriel
Gerardo Cabrera Sánchez	Secretario General del Ayuntamiento	Techaluta de Montenegro
José Manuel Santacruz	Director de Catastro Municipal	Techaluta de Montenegro
Jesús Avalos Álvarez	Artesano	Gómez Farías
Pedro Gaeta	Investigador	Estatad
Grupo de estudiantes del Diplomado en Desarrollo Regional	Funcionarios Municipales	Toda la región
Grupo de Funcionarios Municipales	Funcionarios Municipales	Techaluta de Montenegro
Jesus Aranda Cisneros	Empresario y Artesano	Gómez Farías
Grupo de Presidentes Municipales	Presidentes Municipales	Toda la región
Sr. Jose Ojeda Larios	Artesano	Sayula
Ramón Sotil	Empresario	Atoyac
Jesús Ramírez Macías	Director General COPLADE	Estatad
José Martínez Graciliano	Director COPLADE	Estatad

ANEXO 4

GUIA UTILIZADA COMO BASE PARA LAS ENTREVISTAS INDIVIDUALES Y GRUPALES¹¹⁶

NOMBRE DEL ENTREVISTADO:

MUNICIPIO:

ACTIVIDAD Y/O PUESTO:

1. Descripción de los criterios de identificación del territorio. Se busca aquí tener claro las características constituyentes del territorio y los procesos de su conformación y selección. Para tal se considerarán los siguientes elementos:
 - 1.1 ¿Cuáles fueron los criterios adoptados para la delimitación del territorio considerado y por qué? Verificar si coinciden con demarcaciones administrativas y/o políticas.
 - 1.2 ¿Cuál es la extensión del territorio considerado?
 - 1.3 ¿Cómo la delimitación del territorio afecta los procesos de coordinación horizontal y vertical en el ámbito de las Alianzas?
 - 1.3.1 ¿Cuál es la distancia máxima a recorrer de extremo a extremo de la Región?
 - 1.3.2 ¿Tiempo máximo de recorrido terrestre de extremo a extremo de la Región?
 - 1.3.3 ¿Existen obstáculos naturales que dificultan la comunicación interna en la Región?
 - 1.3.4 ¿Cuál es la distancia y el tiempo máximo de recorrido terrestre para llegar a la población que es el centro de la Región?
 - 1.3.5 En promedio ¿Cuántas veces por mes se reúne el equipo de coordinación regional?
 - 1.3.6 ¿Cuál es la distancia y el tiempo máximo de recorrido terrestre desde la Región hasta la capital estatal?
 - 1.3.7 ¿Cuántas veces por mes se reúnen los directivos de nivel regional con el equipo estatal de promoción y coordinación?
 - 1.3.8 ¿Se utiliza el servicio telefónico como medio de comunicación entre los miembros del equipo regional?
 - 1.3.9 ¿Se utiliza el servicio de correo electrónico como medio de comunicación entre los miembros del equipo regional?
 - 1.4 ¿En qué medida la delimitación del territorio influenció la construcción de la Alianza?
 - 1.4.1 ¿Cuáles son los factores de unión entre los habitantes de esta Región?
2. Descripción del proceso de formación de la Alianza y análisis de la estructura propuesta, funcionalidad, mecanismos de coordinación vertical (entre distintos niveles territoriales de gobierno) y horizontal (entre actores que actúan en el mismo territorio) establecidos y mecanismos de representación.

Con respecto al proceso de formación de la Alianza Promotora del Desarrollo Regional, apoyarse en las siguientes preguntas:

 - 2.1 ¿De qué sector/actores partió la iniciativa de proponer la Alianza y por qué?
 - 2.2 ¿Cuáles fueron los incentivos principales (económicos, sociales, políticos u otros) a la formación de la Alianza?

¹¹⁶ No se aplicó como cuestionario formal, solamente se utilizó como guía para las entrevistas.

- 2.3 ¿Cómo se dio la participación de la sociedad civil y del sector privado en el proceso de formación/propuesta de la Alianza?
- 2.4 ¿Cuáles fueron los incentivos a la participación de la sociedad civil y del sector privado en la formación de la Alianza?
- 2.5 ¿Qué rol tuvieron los distintos niveles de gobierno (local, estatal/regional y nacional) en el proceso de formación de la Alianza?

Con respecto a la estructura propuesta para la Alianza, se solicita considerar los siguientes cuestionamientos:

- 2.6 ¿Cuál es el formato institucional de la Alianza y por qué de su elección?
- 2.7 ¿El formato institucional se empalma en una estructura organizacional formal?
- 2.8 ¿Cuáles fueron las opciones de estructuras organizacionales alternativas y por qué no fueron adoptadas?
- 2.9 ¿La Alianza tiene una estructura ejecutiva propuesta o ya en marcha? En caso positivo, ¿cuál?
- 2.10 ¿La Alianza posee estructura jurídica que le permita realizar contratos, manejar recursos e implementar proyectos?

En caso positivo: ¿Cómo es la estructura jurídica?

Con respecto a la funcionalidad de la Alianza, se solicita considerar los siguientes cuestionamientos:

- 2.11 ¿Hay mecanismos formales de división de responsabilidades entre los miembros de la Alianza con respecto a la gestión, implementación y evaluación de las acciones programadas?
- 2.12 ¿Cuáles son los mecanismos que establecen las responsabilidades de las distintas estructuras de la Alianza (administrativa y ejecutiva)?

Con respecto a los mecanismos de coordinación vertical y horizontal, se solicita considerar los siguientes cuestionamientos:

- 2.13 ¿Cuáles son los mecanismos formales de la Alianza para la coordinación vertical y horizontal entre proyectos, programas y acciones entre los distintos actores del territorio?
- 2.14 ¿Hay mecanismos formales para la división de responsabilidades con respecto a la implementación y gestión de los proyectos y programas que exijan actuación conjunta de varios actores?

Con respecto a los mecanismos de representación, se solicita considerar los siguientes cuestionamientos:

- 2.15 ¿Qué sectores y actores están representados en el “Máximo Organismo Directivo” (Por ejemplo: Asamblea Regional, Consejo Regional, etc.) de la Alianza?
- 2.16 ¿Cómo se divide el peso de la representación del sector público, privado y sociedad civil?

Considerar si la representación es equilibrada ente los tres sectores.

- 2.17 ¿Cómo se divide el peso de la representación entre mujeres y hombres?

2.18 ¿Cuáles son los mecanismos de elección/selección de los miembros de la Alianza?

Para el caso de elección: Especificar como se realiza y quienes votan

2.19 ¿Existen mandatos formales de los miembros de la Alianza dado por sus organizaciones?

En caso positivo, especificar por cuanto tiempo es el período del mandato para los representantes de:

2.19.1 Sector público

2.19.2 Sector privado

2.19.3 Sociedad civil

2.20 ¿Hay mecanismos formales de reporte de las decisiones de la Alianza por parte de los representantes de las organizaciones participantes?

En caso positivo:

3. Descripción del proceso de formulación de la Estrategia de Desarrollo Regional y análisis de su contenido, integralidad, sinergia y articulación con los demás planes y estrategias regionales y nacionales.

Con respecto a la formulación de la Estrategia de Desarrollo Regional

3.1 ¿Cómo fue el proceso de elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional?

3.2 ¿Cuál(es) actor(es) lideraron la elaboración de la Estrategia?

3.3 ¿Cuál fue el rol de los actores públicos, privados y de la sociedad civil en la elaboración de la Estrategia?

Diseñador de Estrategias (DE); Impulsor de Estrategias (I); Participante en la Alianza (P)

Con respecto al análisis del contenido de la Alianza, considerar los siguientes aspectos:

3.4 Articulación con las estrategias de otros niveles territoriales (local, regional, estatal y nacional).

La Estrategia de la Alianza está articulada con las estrategias de:

3.5 ¿Qué tipo (entre qué actores) y nivel (político, administrativo, ejecutivo) de coordinación (horizontal y/o vertical) se requiere para lograr los objetivos propuestos en la Estrategia?

Para el logro de los objetivos regionales deben participar los siguientes actores:

(En cada caso especificar cuál es su rol en el logro de los objetivos)

3.6 ¿Cuáles son los proyectos y programas propuestos en la Estrategia que exigen actuación conjunta de más de un actor o sector?

Especificar proyectos y/o programas regionales en esta situación:

3.7 Visión de largo plazo de la Estrategia.

¿Cuáles son los principales elementos de la visión Regional de largo plazo para el sector del entrevistado?

3.8 Reconciliación de las dimensiones territorial y sectorial.

¿De que manera se tomaron en cuenta las condiciones del Territorio para establecer la Estrategia Sectorial (para el caso del entrevistado) en la región?

3.9 Vinculación entre lo urbano y lo rural.

¿Que relación tienen entre sí el sector urbano y el sector rural en la Región? y

¿Cómo influye esta relación en la Estrategia Regional?

- 3.10 Integración del territorio a mercados dinámicos.
¿Cómo se plantea en la Estrategia Regional la incorporación de los productos de la Región a nuevos mercados?
 - 3.11 Incorporación de los sectores más marginados.
¿Cómo se propone en la Estrategia Regional la incorporación de los sectores marginados?
 - 3.12 Sostenibilidad de las iniciativas propuestas.
¿Cómo se incorpora Sostenibilidad de los proyectos propuestos en la Estrategia Regional?
4. Análisis del impacto (o de su potencial) de la operación de la Alianza en la gobernanza local y regional.
 - 4.1 ¿Cuáles son (o podrían ser) los impactos de la Alianza en la coordinación horizontal y vertical entre la labor de las distintas agencias públicas que actúan en el territorio?
 - 4.2 ¿Qué impactos se pueden (o se podrían) sentir en la articulación entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil fruto del funcionamiento de la Alianza?
 - 4.3 Señalar los cambios (reales o posibles) en la institucionalidad local como resultado de la formación y/o operación de la Alianza (surgimiento y/o alteración en la estructura de consejos municipales o regionales, de estructuras para el manejo de recursos comunales, etc.).
 - 4.4 Señalar los cambios (reales o posibles) en los programas gubernamentales (formulación, implementación o evaluación) como resultado de la operación de la Alianza.
5. Recomendaciones para mejorar los procesos de gestión, implementación y evaluación de la Alianza así como de la implementación de la Estrategia de Desarrollo Regional.
 - 5.1 ¿Qué arreglos o cambios institucionales, jurídicos o políticos fueron, son o serán necesarios para lograr la coordinación horizontal y vertical entre los distintos actores, programas y políticas incidentes sobre el territorio?
 - 5.2 Señalar los mecanismos innovadores de coordinación horizontal y vertical.
 - 5.3 Señalar los sistemas de incentivos a la participación del sector privado y de sectores marginados en este proceso.
 - 5.4 ¿Cómo garantizar la continuidad de la Alianza ante los cambios de las administraciones públicas municipales, estatales o federales?

ANEXO 5**LISTA DE INTEGRANTES DE LAS MESAS DE TRABAJO PARA LA PREPARACIÓN DEL PLAN REGIONAL (fuente: COPLADE)*****Mesa: Mejoramiento y Optimización del Nivel Educativo******Consejos creados por ordenamiento legal:***

Comité Municipal de Educación de los Municipios de Atemajac, Atoyac, Amacueca, Techaluta, Zapotitlán de Vadillo, Tolimán, Tonila y San Gabriel.

Consejo Municipal para el Fomento de la Cultura de los Municipios de Atoyac, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo, Tapalpa y Tuxpan.

Instituto Educativo del Bosque Tapalpa A.C. del Municipio de Amacueca.

Consejo Municipal para la Cultura y las Artes A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.

Organismos de la Sociedad Civil:

Grupo Cultural Arquitrabe de Zapotlán del Municipio de Ciudad Guzmán.

Jalsur Grupo Impulsor A.C. (Crecimiento Sociocultural) del Municipio de Ciudad Guzmán.

Taller Libre de Arte Altamira del Municipio de Ciudad Guzmán.

Proyecto Zapotlán A.C. (Inglés, Intercambios Culturales) del Municipio de Ciudad Guzmán.

Unión de Compositores e intérpretes de la Música Mexicana A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.

Centro de Bachillerato Técnico Agrario A.C. del Municipio de Sayula.

Centro Universitario del Sur (Universidad de Guadalajara)

Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán.

Colegio Sierra de Tapalpa A.C. del Municipio de Tapalpa.

Patronato de Arte y Cultura Juvenil del Municipio de Tapalpa.

Ballet Folklórico de Tonila del Municipio de Tonila.

Patronato Pro-Preparatoria de Tonila, Jal., A.C. del Municipio de Tonila.

Mesa: Mejoramiento de la Capacidad Productiva Regional Consejos creados por ordenamiento legal:

Consejo de Desarrollo Rural Sustentable de los Municipios de Atemajac, Amacueca, Gómez Farías, Zapotiltic, Tapalpa, Teocuitlán de Corona y Tonila.

Consejo de Cadenas Productivas del municipio de Techaluta de Montenegro.

Consejo de Desarrollo Agropecuario del municipio de Atoyac, Tonila y Tolimán.

Organismos de la Sociedad Civil:

Asociación Ganadera de Amacueca A.C. del Municipio de Amacueca.

Grupo de Apoyo al Desarrollo Integral de Amacueca, A.C. del Municipio de Amacueca.

Sociedad de Productores Rurales R.L. del Municipio de Atoyac.

Asociación Ganadera de Atoyac A.C. del Municipio de Atoyac.

Colegio Médico de Veterinarios Zootecnistas del Sur de Jalisco del Municipio de Ciudad Guzmán.

Finca Fomento y Desarrollo del Sur de Jalisco A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.

Finca Impulso Agropecuario del Llano A.C. del Municipio de San Gabriel.

Desarrollo Rural de Sayula A.C. del Municipio de Sayula.

Fomento y Desarrollo de Sayula A.C. del Municipio de Sayula.

Asociación Ganadera de Techaluta A.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.

Cooperativa de Pitayeros S.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.
 Dulces y Tamaritos de Tamarindo Doña Sofía, S.P.R. DE R.L. del Municipio de Tolimán.
 Asociación de Equipaleros de Zacoalco del Municipio de Zacoalco de Torres.
 Asociación Ganadera Local de Zapotiltic (A.G.L.) del Municipio de Zapotiltic.
 Fundación Produce A.C. del Municipio de Zapotiltic.
 Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera, Pescadores de Gómez Farías, S.C. DE R.L. del Municipio de Gómez Farías.
 Grupo Techalotl (Asesoría al Desarrollo Integral) del Municipio de Techaluta de Montenegro.
 Fondo de Aseguramiento Agropecuario, A.C. del Municipio de Tuxpan.

Mesa: Impulso a la Competitividad Regional Consejos creados por ordenamiento legal:

Consejo de Desarrollo Rural Sustentable de los Municipios de Atemajac, Amacueca, Gómez Farías, Zapotiltic, Tapalpa, Teocuitatlán de Corona y Tonila.
 Consejo de Seguridad Pública de los Municipios de Atemajac, Teocuitatlán de Corona y Tolimán.
 Consejo de Desarrollo Agropecuario de los Municipios de Atoyac, Tonila y Tolimán.
 Consejo de Promoción Económica del Municipio de Atoyac.

Organismos de la Sociedad Civil:

Asociación Ganadera de Amacueca A.C. Del Municipio de Amacueca.
 Grupo de Apoyo al Desarrollo Integral de Amacueca A.C. del Municipio de Amacueca.
 Sociedad de Productores Rurales R.L. del Municipio de Amacueca.
 Asociación Ganadera de Atoyac A.C. del Municipio de Atoyac.
 Cámara de Comercio de Atoyac del Municipio de Atoyac.
 Cámara Nacional de Comercio de Ciudad Guzmán del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Colegio de Arquitectos del Sur del Estado de Jalisco A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Colegio de Ingenieros Civiles A.C. Del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Colegio de Ingenieros Mecánicos Electricistas Zona Sur de Jalisco A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Colegio Médico de Veterinarios Zootecnistas del Sur de Jalisco del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Finca Fomento y Desarrollo del Sur de Jalisco A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Finca Impulso Agropecuario del Llano A.C. del Municipio de San Gabriel.
 Cámara Empresarial de Comercio Servitur- Sayula A.C. del Municipio de Sayula.
 Desarrollo Rural de Sayula A.C. del Municipio de Sayula.
 Fomento y Desarrollo de Sayula A.C. del Municipio de Sayula.
 Asociación Ganadera de Techaluta A.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.
 Cooperativa de Pitayeros S.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.
 Asociación de Equipaleros de Zacoalco del Municipio de Zacoalco de Torres.
 Asociación Ganadera Local de Zapotiltic del Municipio de Zapotiltic.
 Fundación Produce A.C. del Municipio de Zapotiltic.
 Plataforma de Profesionistas y Técnicos A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera, Pescadores de Gómez Farías, S.C. DE R.L. del Municipio de Gómez Farías.
 Grupo Techalotl (Asesoría al Desarrollo Integral) del Municipio de Techaluta de Montenegro.
 Fondo de Aseguramiento Agropecuario A.C. del Municipio de Tuxpan.

Mesa: Conservación y aprovechamiento de los Recursos Naturales Consejos creados por ordenamiento legal:

Consejo de Desarrollo Rural Sustentable de los Municipios de Atemajac, Amacueca, Gómez Farías, Zapotiltic, Tapalpa, Teocuitatlán de Corona y Tonila.
 Consejo de Regulación de Predios del Municipio de Atemajac.
 Consejo de Regularización de Fraccionamientos irregulares en el Municipio de Techaluta.

Organismos de la Sociedad Civil:

Sociedad Ecológica De Rescate A.C. del Municipio de Tapalpa.
 Grupo Ambiental Zapotlán del Municipio de Ciudad Guzmán.

Mesa: Consolidación de la Infraestructura de Servicios Consejos creados por ordenamiento legal:

Consejo Municipal para la Salud de los Municipios de Atemajac, Atoyac, Amacueca, Gómez Farías, Techaluta, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo, Tapalpa, Teocuitatlán de Corona, Tolimán, Tonila, Tuxpan y San Gabriel.
 Consejo de Colaboración Municipal en Atoyac y Zapotitlán de Vadillo.
 Consejo Municipal de la Familia en el Municipio de Amacueca.
 Consejo Catastral del Municipio de Techaluta de Montenegro.
 Consejo de Regularización de Fraccionamientos Irregulares del Municipio de Techaluta de Montenegro.
 Consejo de Desarrollo Social del Municipio de Tonila.
 Consejo de Regularización de Predios del Municipio de Atemajac.

Organismos de la sociedad civil:

Club de Leones de Ciudad Guzmán del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Club de Leones de Zapotlán del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Club Rotario de Ciudad Guzmán A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Unión de Colonias Populares Ing. Francisco Javier Cárdenas Ochoa A.C. del Municipio de Tuxpan.
 Unión de Comunidades Indígenas Náhuatl de Tuxpan A.C. del Municipio de Tuxpan.
 Club de Leones Zacoalco de Torres del Municipio del Zacoalco de Torres.
 Asociación de Comerciantes y Prestadores de Servicio de Zapotiltic, A.C. (AC.P.S.A.C.).
 Club de Leones de Zapotiltic, A.C. del Municipio de Zapotiltic.
 Mujeres Unidad de Sayula, A.C. del Municipio de Sayula.
 Grupo Unido por una Vivienda Digna A.C. del Municipio de Gómez Farías.
 Vivienda Solidaria Tolimán A.C. del Municipio de Tolimán.
 Unión de Colonos Libres de Tuxpan A.C. del Municipio de Tuxpan.
 Poder Ciudadano Zapotiltic del Municipio de Zapotiltic.
 Pro Vivienda Popular del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Unión de Colonias Populares Ing. Francisco Javier Cárdenas Ochoa A. C. Del Municipio de Tuxpan.
 Unión de Comunidades Indígenas Náhuatl de Tuxpan A.C. del Municipio de Tuxpan.
 Cooperativa de Vivienda A.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.

Mesa: Atención de la Migración Consejos creados por ordenamiento legal:

Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable
 Consejos Municipales de Promoción Económica

Coordinador de los Comités de Planeación Municipal.
Consejo Regional de Seguridad Pública
Consejo de Seguridad Pública de los Municipios de Atemajac, Teocuitatlán de Corona y Tolimán.

Organismos de la sociedad civil:

Asociación Ganadera de Amacueca A.C. del Municipio de Amacueca.
Grupo de Apoyo al Desarrollo Integral de Amacueca A.C. del Municipio de Amacueca.
Sociedad de Productores Rurales R.L. del Municipio de Amacueca.
Asociación Ganadera de Atoyac, A.C. del Municipio de Atoyac.
Cámara de Comercio Atoyac del Municipio de Atoyac.
Cámara Nacional del Comercio de Ciudad Guzmán del Municipio de Ciudad Guzmán.
Finca Fomento y Desarrollo del Sur de Jalisco, A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
Finca Impulso Agropecuario del Llano A.C. del Municipio de San Gabriel.
Cámara Empresarial de Comercio SERVITUR-Sayula A.C. del Municipio de Sayula.
Desarrollo Rural de Sayula, A.C. del Municipio de Sayula.
Fomento y Desarrollo de Sayula, A.C. del Municipio de Sayula.
Asociación Ganadera de Techaluta, A.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.
Cooperativa de Pitayeros S.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.
Asociación de Equipaleros de Zacoalco del Municipio de Zacoalco de Torres.
Asociación Ganadera Local de Zapotiltic (A.G.L.) del Municipio de Zapotiltic.
Plataforma de Profesionistas y Técnicos A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
Fundación PRODUCE A.C. del Municipio de Zapotiltic.
Consejo de Cadenas Productivas (Techaluta), del Municipio de Techaluta de Montenegro.
Consejo de Promoción Económica (Atoyac), del Municipio de Atoyac.
Consejo de Desarrollo Rural Sustentable de los Municipios de Atemajac, Amacueca, Gómez Farías, Zapotiltic, Tapalpa, Teocuitatlán de Corona y Tonila.

ANEXO 6

POBLACION MUNICIPAL POR RANGOS DE EDAD EN LA REGION SUR

Municipio	Grupo de edad				
	Total	0 - 14 años	15 - 64 años	65 y más años	No especificado
Entidad	6 752 113	2 060 172	4 100 568	383 947	207 426
Acatic	18 551	6 567	10 718	1 161	105
Acatlán de Juárez	22 540	8 474	12 714	1 191	161
Ahualulco de Mercado	21 465	6 557	12 382	1 737	789
Amacueca	5 065	1 565	2 998	500	2
Amatitán	13 435	4 787	7 810	791	47
Ameca	54 161	16 009	32 665	4 655	832
San Juanito de Escobedo	8 379	2 789	4 788	762	40
Arandas	80 193	27 612	46 898	4 437	1 246
El Arenal	15 064	5 112	8 868	858	226
Atemajac de Brizuela	6 236	2 367	3 382	434	53
Atengo	4 918	1 454	2 833	606	25
Atenguillo	4 107	1 131	2 397	563	16
Atotonilco el Alto	52 204	17 166	31 096	3 512	430
Atoyac	7 870	2 386	4 549	885	50
Autlán de Navarro	53 269	15 406	32 627	4 002	1 234
Ayotlán	35 150	12 170	20 458	2 323	199
Ayutla	12 221	3 837	6 987	1 308	89
La Barca	59 990	18 860	35 960	4 393	777
Bolaños	5 019	2 152	2 577	278	12
Cabo Corrientes	9 034	3 046	5 172	804	12
Casimiro Castillo	18 913	5 993	11 338	1 423	159
Cihuatlán	30 241	9 936	18 157	1 686	462
Zapotlán El Grande	96 050	27 015	60 907	5 875	2 253
Cocola	25 119	7 520	15 051	2 434	114
Colotlán	16 404	5 194	9 478	1 464	268
Concepción de Buenos Aires	5 221	1 621	3 062	506	32
Cuauteitlán de García Barragán	16 408	6 077	9 009	1 248	74
Cuautla	2 024	602	1 144	277	1
Cuquío	16 236	5 381	9 433	1 345	77
Chapala	43 345	12 905	25 082	3 691	1 667
Chimaltitán	3 382	1 238	1 770	359	15
Chiquilistlán	5 098	1 937	2 684	425	52
Degollado	19 173	6 334	11 040	1 463	336
Ejutla	1 888	494	1 119	274	1

Encarnación de Díaz	47 397	15 582	27 441	3 037	1 337
Etzatlán	17 564	5 584	9 965	1 402	613
El Grullo	21 825	6 353	13 243	1 798	431
Guachinango	4 138	1 219	2 318	573	28
Guadalajara	1 600 940	413 968	1 020 357	108 433	58 182
Hostotipaquillo	8 228	2 919	4 557	736	16
Huejúcar	5 236	1 422	2 975	762	77
Huejuquilla el Alto	7 926	2 627	4 285	886	128
La Huerta	20 161	6 603	11 570	1 526	462
Ixtlahuacán de los Membrillos	23 420	7 860	13 954	1 381	225
Ixtlahuacán del Río	18 157	5 926	10 726	1 434	71
Jalostotitlán	28 462	9 944	16 084	1 918	516
Jamay	21 223	7 003	12 603	1 404	213
Jesús María	17 884	6 381	10 013	1 431	59
Jilotlán de los Dolores	8 579	2 972	4 925	636	46
Jocotepec	37 972	12 829	21 517	2 649	977
Juanacatlán	11 902	3 972	7 140	735	55
Juchitlán	5 282	1 563	3 030	644	45
Lagos de Moreno	140 001	48 201	82 030	7 157	2 613
El Limón	5 410	1 348	3 166	841	55
Magdalena	18 924	6 570	10 790	1 308	256
Santa María del Oro	2 653	912	1 474	262	5
La Manzanilla de la Paz	3 623	1 076	2 162	380	5
Mascota	13 136	3 966	7 430	1 515	225
Mazamitla	11 671	3 685	7 027	869	90
Mexicacán	6 084	1 732	3 609	707	36
Mezquitic	15 674	6 768	7 629	921	356
Mixtlán	3 279	991	1 866	403	19
Ocotlán	89 340	28 192	55 159	4 840	1 149
Ojuelos de Jalisco	28 081	10 913	15 233	1 696	239
Pihuamo	11 681	3 455	6 958	1 246	22
Poncitlán	43 817	16 282	24 481	2 543	511
Puerto Vallarta	220 368	67 302	136 891	7 132	9 043
Villa Purificación	10 975	3 779	5 988	1 163	45
Quitupan	8 491	2 450	4 852	1 007	182
El Salto	111 436	40 280	65 160	3 445	2 551
San Cristóbal de la Barranca	3 207	1 122	1 823	242	20
San Diego de Alejandría	6 181	2 149	3 521	492	19
San Juan de los Lagos	57 104	19 284	34 086	2 993	741
San Julián	12 974	4 072	7 955	908	39

San Marcos	3 533	1 158	2 009	322	44
San Martín de Bolaños	3 205	1 077	1 768	334	26
San Martín Hidalgo	24 127	6 877	14 493	2 607	150
San Miguel el Alto	26 971	8 984	15 921	1 737	329
Gómez Farías	12 720	3 881	7 774	917	148
San Sebastián del Oeste	5 626	1 836	3 163	606	21
Santa María de los Angeles	3 687	1 102	1 969	570	46
Sayula	34 755	10 219	20 101	2 242	2 193
Tala	56 291	18 203	33 349	3 632	1 107
Talpa de Allende	13 612	4 646	7 667	1 179	120
Tamazula de Gordiano	35 987	10 207	21 752	3 343	685
Tapalpa	16 057	5 960	9 191	869	37
Tecalitlán	16 042	5 080	9 275	1 410	277
Tecolotlán	14 984	4 538	8 750	1 621	75
Techaluta de Montenegro	3 044	911	1 780	340	13
Tenamaxtlán	7 047	2 143	4 037	852	15
Teocaltiche	36 976	12 301	21 593	2 960	122
Teocuitatlán de Corona	10 226	2 837	6 030	1 283	76
Tepatitlán de Morelos	126 625	42 238	75 520	7 210	1 657
Tequila	38 534	14 171	21 863	2 068	432
Teuchitlán	7 743	2 326	4 587	741	89
Tizapán el Alto	19 076	6 292	11 019	1 631	134
Tlajomulco de Zúñiga	220 630	75 069	119 131	6 602	19 828
Tlaquepaque	563 006	186 407	341 186	19 534	15 879
Tolimán	8 756	2 974	4 993	774	15
Tomatlán	31 798	11 179	18 352	2 121	146
Tonalá	408 729	136 976	244 470	11 345	15 938
Tonaya	5 557	1 435	3 402	673	47
Tonila	7 179	2 145	4 342	666	26
Totatiche	4 217	1 149	2 345	704	19
Tototlán	19 710	6 511	11 621	1 487	91
Tuxcacuesco	3 770	1 054	2 252	452	12
Tuxcueca	5 765	1 862	3 254	592	57
Tuxpan	32 462	9 915	19 743	2 418	386
Unión de San Antonio	15 484	5 390	8 811	1 201	82
Unión de Tula	13 133	3 866	7 731	1 496	40
Valle de Guadalupe	6 052	1 885	3 666	491	10
Valle de Juárez	5 218	1 512	3 138	560	8
San Gabriel	13 378	4 005	8 030	1 304	39
Villa Corona	15 196	4 555	9 143	1 449	49

Villa Guerrero	5 182	1 610	2 776	737	59
Villa Hidalgo	17 291	6 031	9 622	984	654
Cañadas de Obregón	3 978	1 042	2 238	516	182
Yahualica de González Gallo	22 920	6 442	13 322	2 465	691
Zacoalco de Torres	25 529	7 903	14 983	2 517	126
Zapopan	1 155 790	336 532	723 250	45 973	50 035
Zapotiltic	27 290	8 117	16 587	2 131	455
Zapotitlán de Vadillo	6 345	2 249	3 416	674	6
Zapotlán del Rey	16 274	5 511	9 522	1 202	39
Zapotlanejo	55 827	18 909	32 485	3 280	1 153

NOTA: Cifras al 17 de octubre.

FUENTE: INEGI. Censo de Población y Vivienda, 2005.

REGIÓN CAÑÓN DE JUCHIPILA, ZACATECAS, MÉXICO¹¹⁷

ANTECEDENTES

El Plan de Desarrollo Regional del Cañón de Juchipila, en el Estado de Zacatecas, México, surge en el año 2005 como consecuencia de un acuerdo firmado entre el gobierno de Zacatecas, a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO), y la FAO-RLC. Según este acuerdo, quedó a cargo del Centro Regional Universitario Centro Norte (CRUCEN), de la Universidad Autónoma de Chapingo, tanto el diagnóstico como la preparación de las estrategias de desarrollo.

Siguiendo la política del gobierno del Estado de Zacatecas de promover la participación “desde la base hacia arriba”, el CRUCEN impulsó la intervención de los habitantes de la región en las diversas fases de preparación de dicho plan.

En este documento se realiza un análisis del reporte de los avances emitido por la SEDAGRO hacia finales de 2005 y se presentan sugerencias para complementarlo, teniendo en cuenta los cambios que tuvieron lugar hasta septiembre de 2006. Además, se ofrecen distintas recomendaciones que podrían ser utilizadas por la región del Cañón de Juchipila o por otras regiones con similares objetivos.

¹¹⁷ Este capítulo fue desarrollado por Rodrigo Diez de Sollano. Consultor del componente Desarrollo Territorial Rural del Proyecto de cooperación técnica entre la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y la División de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	243
1. CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO: REGIÓN CAÑÓN DE JUCHIPI- LA, ZACATECAS, MÉXICO	243
1.1. Elementos de contexto del estudio de caso	243
1.2. Características generales del territorio: económicas, sociales, ambientales, culturales y político-institucionales	244
2. CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TERRITO- RIO	245
2.1. Histórico de la constitución del territorio (regional)	245
2.1.1. <i>El territorio “decretado”</i>	246
2.1.2. <i>El territorio: ¿“decretado” o “definido” por la historia y geografía?</i>	246
2.2. Criterios operacionales utilizados para la identificación/delimitación del territorio	246
2.2.1. <i>La convergencia entre territorio “construido” y territorio “definido”</i>	246
2.2.2. <i>Principales lecciones y desafíos para promover la convergencia: perspectivas operacionales para la delimitación</i>	247
2.3. La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación	247
3. ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO: RACIONALIDAD, INTERESES, COMPORTAMIENTOS Y RESPUESTAS A INCENTIVOS	248
3.1. Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas regio- nales promotoras del desarrollo	248
3.1.1. <i>Hacia una tipología de actores sociales: públicos y privados, guber- namentales y no gubernamentales</i>	248
3.1.2. <i>Grupos sociales involucrados e intereses colectivos</i>	248
3.1.3. <i>Racionalidad e intereses: ¿cómo se comportan los actores?</i>	249
3.1.4. <i>Reacción de los actores a los incentivos</i>	250

3.2.	Actores sociales no involucrados	251
3.2.1.	<i>Identificación de actores sociales no involucrados</i>	251
3.2.2.	<i>Racionalidad e intereses: ¿cómo se comportan estos actores?</i>	251
3.2.3.	<i>¿Qué incentivos son necesarios para impulsar la participación de estos actores?</i>	251
4.	ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES	252
4.1.	Elementos de contexto regional para la comprensión del proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales	252
4.2.	Mecanismos de representación social en la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?	254
4.2.1.	<i>Comisiones regionales por eje estratégico del Plan de Desarrollo</i>	255
4.2.2.	<i>Comisión Intermunicipal Pro Desarrollo del Cañón de Juchipila A. C.</i>	255
4.2.3.	<i>Fideicomiso para la administración de los recursos del Plan</i>	256
4.2.4.	<i>Agencia de Desarrollo Económico Local</i>	256
4.3.	Análisis de la Estructura Operacional propuesta para la Alianza	257
4.4.	Análisis de la funcionalidad de la estructura operacional propuesta para la Alianza	259
4.5.	Análisis de los mecanismos de coordinación	260
4.5.1.	<i>Mecanismos de coordinación horizontal utilizados</i>	260
4.5.2.	<i>Mecanismos de coordinación vertical utilizados</i>	260
4.6.	Una tipología de mecanismos de coordinación	261
5.	ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL	261
5.1.	Elementos para la comprensión del proceso de elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional	261
5.1.1.	<i>Plan Estatal de Desarrollo</i>	261
5.1.2.	<i>Problemática de la región</i>	262
5.1.3.	<i>Potencialidades regionales</i>	262
5.1.4.	<i>Objetivo general</i>	262
5.1.5.	<i>Ejes de Desarrollo</i>	262
5.1.6.	<i>Estrategias</i>	263
5.2.	Análisis del contenido de la Estrategia	263
5.2.1.	<i>Recursos naturales</i>	263
5.2.2.	<i>Opciones productivas y agregación de valor</i>	264
5.2.3.	<i>Infraestructura hidroagrícola</i>	264
5.2.4.	<i>Infraestructura y capacidad para el turismo rural</i>	265
5.2.5.	<i>Recursos de los emigrantes</i>	265
5.2.6.	<i>Infraestructura regional de servicios básicos</i>	266
5.3.	Análisis de la inserción de la Estrategia en la realidad regional: vínculos y articulaciones	266
5.3.1.	<i>El Plan Estatal de Desarrollo establece:</i>	266
5.3.2.	<i>Plan de la Región Centro Occidente de México</i>	268

6.	ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA	270
6.1.	Vinculación de actores alrededor de proyectos innovadores: ¿qué hay de nuevo en el territorio?	270
6.1.1.	<i>Agencia de Desarrollo Regional</i>	270
6.1.2.	<i>Fideicomiso regional</i>	270
6.1.3.	<i>Saneamiento del río Juchipila</i>	271
6.1.4.	<i>Planta Regional Procesadora de Basura</i>	271
6.1.5.	<i>Rastro TIF</i>	271
6.1.6.	<i>Procesamiento de Guayaba</i>	271
6.1.7.	<i>Zonas de riego</i>	272
6.1.8.	<i>Producción de mezcal</i>	272
6.2.	Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial	273
7.	ANÁLISIS DE IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL: PROPUESTAS DE INDICADORES	273
7.1.	Indicadores propuestos en las Estrategias	273
7.2.	Indicadores Propuestos por la Alianza	274
7.2.1.	<i>Mecanismos</i>	274
7.2.2.	<i>Indicadores para evaluar los proyectos</i>	274
7.2.3.	<i>Evaluación anual</i>	274
7.3.	Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en los territorios	275
8.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	275
8.1.	Cambios institucionales: evidencias y desafíos para la gobernabilidad territorial	275
8.2.	Cambios en la competitividad territorial: ritmo y orientación	276
8.3.	Cambios en las posibilidades de acción colectiva	276
8.3.1.	<i>Inversiones con recursos de emigrados</i>	276
8.3.2.	<i>Riego tecnificado... y algo más</i>	277
8.4.	Recomendaciones para mejorar la Gestión del Territorio	277
8.5.	Recomendaciones para mejorar la implementación de Estrategias Territoriales de Desarrollo	278
8.5.1.	<i>Red de Especialistas</i>	278
8.5.2.	<i>Grupos de Trabajo</i>	278
8.6.	Recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del Desarrollo Territorial	278
8.7.	Sostenibilidad de la Alianza	279
9.	PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL: RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN	279
9.1.	Cada municipio tiene sus propios intereses	279
9.2.	“No hay recursos disponibles para los proyectos...”	279
9.3.	¡Después de mí... el diluvio!	280
9.4.	¡Hay que empezar ya!	280

9.5.	Una metáfora del desarrollo regional sustentable	280
9.6.	Visión integral	280
ANEXO 1		281
ANEXO 2		282
ANEXO 3		286
ANEXO 4		290

RESUMEN EJECUTIVO

La región del Cañón de Juchipila, ubicada en el Estado de Zacatecas, tiene una larga historia que se inicia en los tiempos prehispánicos, continúa durante la colonia española y sigue hasta nuestros días. En los distintos períodos, la región contó con características propias tanto en su topografía como en la hidrología, clima, costumbres, tradiciones, así como en las actividades productivas y relaciones económico-sociales, todo lo cual responde, al menos en parte, a cierto aislamiento que la región tiene con sus vecinas.

Estas condiciones particulares hicieron que el gobierno del Estado de Zacatecas, a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO), seleccionara esa región para establecer un convenio con la FAO-RLC para realizar una experiencia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y Regional. La experiencia se inició a principios de 2005 y contó con la participación del Centro Regional Universitario Centro Norte (CRUCEN), de la Universidad Autónoma de Chapingo, que realizó el diagnóstico de la región mediante reuniones de trabajo con los habitantes de los diferentes municipios.

Posteriormente, el propio CRUCEN, con la contribución de la sociedad civil, preparó el documento del Plan de Desarrollo de la Región en el que se incluía la problemática, potencialidades, ejes de desarrollo, estrategias, proyectos y estructura para la operación y las distintas formas de evaluación de los avances que se fueran produciendo. El documento se presentó a las organizaciones de la sociedad civil de la región y al Gobierno del Estado para su evaluación, revisión y aprobación final.

Con el objetivo de transferir los resultados a otras regiones de América Latina, la FAO-RLC busca sistematizar las experiencias de estas características y la metodología utilizada para llevarlas a la práctica. En el presente trabajo se realiza un análisis del Plan de Desarrollo Regional, de los avances y de las lecciones aprendidas hasta la fecha durante el proceso, partiendo de los criterios que se utilizaron para seleccionar este territorio y tomando en cuenta quiénes fueron los actores sociales involucrados en la formación de alianzas, cuáles fueron sus intereses y qué los incentivó a actuar. También se analizan los no actores, es decir, aquellas personas y organizaciones que por alguna razón no se involucraron en el desarrollo de la región del Cañón de Juchipila, para descubrir sus motivaciones y cuáles serían sus incentivos.

Más adelante, se revisan los mecanismos de representación social en la Alianza Regional y, aun cuando todavía no entran en funciones, se examinan la estructura operacional propuesta y las formas de coordinación horizontal y vertical previstas. Además, se estudia la Estrategia de Desarrollo y sus articulaciones con la realidad regional y las redes de actores involucrados. Se analizan los indicadores propuestos para la evaluación del impacto de la Estrategia en el desarrollo de esta zona y los desafíos derivados de su utilización. Finalmente, se llega a conclusiones y recomendaciones aplicables no sólo en la región del Cañón de Juchipila, sino también en otras regiones.

Para ello, además del análisis del Plan de Desarrollo, el método de trabajo incluye entrevistas a individuos, a grupos focales y a informantes clave, junto con la observación participante y consultas a diversas fuentes secundarias.

1. CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO: REGIÓN CAÑÓN DE JUCHIPILA, ZACATECAS, MÉXICO

1.1. Elementos de contexto del estudio de caso

En la planificación para el desarrollo del estado de Zacatecas intervienen varias dependencias del gobierno¹¹⁸, en especial la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER), de la

¹¹⁸ Para mayor información acerca de la estructura del gobierno del estado de Zacatecas, ver la sección "Gobierno" de www.zacatecas.gob.mx, que incluye las funciones, programas, organigrama y servicios de cada dependencia estatal.

que depende el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas (COPLADEZ). EL COPLADEZ, a su vez, incluye los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER) de cada una de las diez regiones del estado y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). También realizan tareas de planificación en sus campos de acción específicos otras secretarías del gobierno estatal, tales como la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO). Además, intervienen las Secretarías del gobierno federal que tienen presencia en las diversas regiones del estado, entre las que se destaca la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), que realiza labores de planificación y tiene organismos locales y regionales (los Distritos y los Consejos de Desarrollo Rural Regional) para poner en práctica los planes y estrategias de desarrollo¹¹⁹.

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, el gobierno del estado asignó a la SEDAGRO para establecer un convenio con la FAO-RLC con el fin de realizar una experiencia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y Regional. Con la participación del Centro Regional Universitario Centro-Norte (CRUCEN), SEDAGRO inició las tareas a principios de 2005. El primer paso fue realizar el diagnóstico de la región mediante reuniones de trabajo con habitantes de sus diferentes municipios y “partiendo de la base hacia arriba”, tal como lo plantea el Plan Estatal de Desarrollo¹²⁰. Debido al carácter interdisciplinario e integral del “enfoque territorial y regional”, fue necesario que el diagnóstico y las estrategias de desarrollo resultantes rebasaran el ámbito meramente rural y abarcaran otros campos de acción, tales como el turismo, el desarrollo económico y social, la educación, etc.

1.2. Características generales del territorio: económicas, sociales, ambientales, culturales y político-institucionales

“Zacatecas es un estado ubicado en el centro de México, caracterizado por una economía con predominio del sector primario y con fuertes flujos migratorios... [La región del Cañón de Juchipila] cuenta con una superficie de 4.332 km², distribuidos en los 10 municipios siguientes: Tabasco, Huanusco, Jalpa, Apozol, Juchipila, Moyahua de Estrada, Mezquital del Oro, Nochistlan de Mejía y Apulco, así como los ejidos de Tayahua y San Miguel del municipio de Villanueva¹²¹. Al sur colinda con el estado de Jalisco, al oriente con los estados de Aguascalientes y Jalisco¹²²...

...En términos políticos, Zacatecas realizó elecciones generales en julio de 2004, siendo en septiembre del mismo año que tomaron posesión los nuevos alcaldes municipales¹²³. En la región hay pluralidad de partidos políticos en el gobierno, dos municipios son administrados por el PAN, dos por el PRI, cinco por el PRD y uno es gobernado por una alianza de partidos entre el PRI, el PT y el PVE¹²⁴.

...Tiene un clima cálido con precipitaciones entre los 600 y 800 mm anuales, la existencia de aguas termales, con una vegetación de selva baja y en las partes altas se ubican bosques de pino-encino.

...Las actividades económicas que predominan son la agricultura y la ganadería, que aportan principalmente guayaba, hortalizas y ganado de carne. De hecho esta región hace que Zacatecas sea el tercer productor nacional de guayaba, después de Michoacán y Aguascalientes.

¹¹⁹ Para mayor información acerca de los consejos y comités regionales y municipales, ver la sección 4.

¹²⁰ Para consultar el texto completo del Plan Estatal de Desarrollo, ver www.zacatecas.gob.mx.

¹²¹ La población total de la región en 2005 era de 126.286 habitantes. Para obtener datos por municipio, ver Anexo 4.

¹²² Para mayor información acerca de las características y diagnóstico del territorio, ver el Plan de Desarrollo Cañón de Juchipila, Zacatecas, SEDAGRO, 2005, www.rlc.fao.org, y también el “Sistema Municipal de Base de Datos” en www.inegi.gob.mx.

¹²³ Los presidentes municipales son electos cada tres años y no pueden reelegirse en el período inmediato, sino hasta tres años después de dejar el cargo. El gobernador es electo por seis años y no puede reelegirse.

¹²⁴ Para mayor información acerca de los resultados electorales en la región, consultar la página del Instituto Federal Electoral (www.ife.org.mx/portal/site/ife) y del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (www.ieez.org.mx).

...El Cañón de Juchipila comprende un angosto valle intermontano alargado de norte a sur, limitado al oriente por la Sierra Fría y la Sierra de Nochistlán y al occidente por la Sierra de Morones. Estas características orográficas determinan que en la región se registren variaciones altimétricas muy marcadas que van desde menos de 1.100 msnm en la parte sur del valle, hasta poco más de 2.600 msnm en las sierras de Morones y Nochistlán.

...La región es atravesada por el río Juchipila que, junto con sus múltiples afluentes, hacen que esta región tenga un buen número de pequeñas presas y grandes obras de captación como las presas Julián Adame, El Chique, Moraleños y Achoquen¹²⁵.

...Los manantiales y los embalses de agua ofrecen la oportunidad de desarrollar la acuicultura, una actividad que genera empleo a las familias rurales y que se liga con el turismo rural mediante la venta de comidas típicas y la práctica de la pesca y de deportes acuáticos.

...La ubicación del Cañón de Juchipila le permite tener acceso a mercados importantes como la ciudad de Guadalajara y Aguascalientes por lo que, al dar valor agregado a sus productos, existe la posibilidad de satisfacer la demanda de alimentos y servicios que tienen las zonas urbanas cercanas a la región.

La historia del Cañón de Juchipila se remonta a varios siglos antes de la conquista por los españoles, siendo los Caxcanes los primeros pobladores. Posteriormente, durante la conquista, se registran hechos importantes, por ejemplo:

Una de las grandes batallas de las que se tiene memoria es la guerra del Mixtón, acción bélica que se presentó en el año 1541. Refiere la historia que el indomable Tenamixtle fue hecho prisionero por las tropas de Cristóbal de Oñate, y que con la intención de que se rindieran los indios de la Región se les permitió a los Caxcanes que platicaran con su jefe de guerra. Ellos, por el contrario, pelearon históricamente hasta liberar a su líder. Sin embargo, la superioridad del ejército español logró finalmente derrotar a los Caxcanes. Cuentan los historiadores que muchos de los indios prefirieron arrojar al abismo antes que ser capturados por los europeos. Al fin, con la fusión de las dos culturas, nacen los pueblos que conforman esta Región del Sur de Zacatecas¹²⁶.

“...Definida la batalla del Mixtón a favor de los españoles en diciembre de 1541, ante la repugnante orden de Mendoza de matar a todos los indios sobrevivientes que hubieran quedado escondidos en los arroyos, los frailes franciscanos Antonio de Segovia y Miguel de Bolonia suplicaron al Virrey que perdonara la vida a esos infelices que todo lo habían perdido y dijeron que ellos subirían al cerro a bajarlos en son de paz. Luego de estos ruegos y súplicas convencieron al Virrey Antonio de Mendoza, logrando bajar alrededor de seis mil indígenas con los cuales fundaron la villa de Juchipila en el mes de enero de 1542...”¹²⁷

2. CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO

2.1. Histórico de la constitución del territorio (regional)

A lo largo de este trabajo se entiende por “territorio construido” una región que ha sido decretada por alguna institución gubernamental para facilitar sus labores administrativas. Esto quiere decir que la región fue “construida” por un decreto. Un “territorio definido”, en cambio, es aquella región

¹²⁵ Ver nota 5.

¹²⁶ Programa de Inversiones de la Región 09, Cañón de Juchipila, 2005-2010, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, www.zacatecas.gob.mx.

¹²⁷ Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de Zacatecas, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2004, www.inafed.com. Otras fuentes de información acerca de la región pueden encontrarse en los sitios www.paraisocaxcan.com.mx y www.juchipila.com y en varios sitios web creados por personas originarias de la región y que actualmente residen en Estados Unidos.

que ha ido formando sus características propias a lo largo del tiempo y como consecuencia de su geografía y/o de su historia. Esto quiere decir que la región fue “definida” por su historia y geografía.

2.1.1. El territorio “decretado”

Con fines administrativos, la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER) del gobierno del estado de Zacatecas decretó que la región del Cañón de Juchipila comprende solamente nueve municipios, dejando el municipio de Villanueva en otra región. En cambio, para la Secretaría de Agricultura del Gobierno Federal (SAGARPA), esta región es un Distrito de Desarrollo Rural (DDR), que incluye sólo una parte del municipio de Villanueva, el cual se encuentra en el extremo norte del Cañón de Juchipila, por lo que sus características se asemejan a las del semidesierto.

2.1.2. El territorio: ¿“decretado” o “definido” por la historia y geografía?

Las características geográficas de la región la mantuvieron relativamente aislada del resto del estado y de la nación, y esto impulsó el sentimiento de pertenencia de sus pobladores como habitantes del Cañón de Juchipila. Por todo lo anterior, puede considerarse que esta región fue “definida” por su historia y geografía más que por los decretos gubernamentales.

“Esta región tiene una identidad propia desde tiempos prehispánicos. Pertenece a la frontera norte de Meso América y es asiento de la cultura Cazcana, cuyos pobladores habitaron en Nochistlán, Juchipila, Jalpa, Moyahua, Tenayuca, Apulco y se extendían hasta el Cañón de Tlaltenango. Los Cazcanes fueron los primeros grupos indígenas del norte que tuvieron contacto con los españoles y dieron una gran batalla en defensa de su territorio ante la conquista, siendo famosa la batalla del Mixtón¹²⁸”.

2.2. Criterios operacionales utilizados para la identificación/delimitación del territorio

Con fines administrativos, el estado de Zacatecas está dividido en diez regiones, una de las cuales es el Cañón de Juchipila. Para el Cañón de Juchipila, la división regional identifica un valle muy largo y flanqueado por cadenas de montañas, lo que origina el nombre de “Cañón”, el cual se distingue claramente del resto de la geografía del estado.

El Cañón de Juchipila está comunicado internamente por la carretera 54, que corre de norte a sur y conecta las cabeceras municipales de siete de los diez municipios. También existen carreteras que lo comunican con las otras cabeceras municipales y caminos vecinales de tierra (sin pavimento de concreto o asfalto) llamados de “terracería”. Todo esto facilita el funcionamiento del territorio como una única región.

2.2.1. La convergencia entre territorio “construido” y territorio “definido”

Como ya se dijo anteriormente, entre los habitantes del Cañón de Juchipila existe un sentimiento de pertenencia que tiene su origen en situaciones históricas y geográficas. Aun así, para la mayoría de las personas entrevistadas fue difícil describir algún proyecto de carácter regional; en cambio, sí mencionaron proyectos de nivel municipal. Por todo esto, podría afirmarse que la pertenencia a la región queda en el sentimiento de sus pobladores, sin que derive en acciones concretas con impacto regional.

Si a esto se agrega que el Plan de Desarrollo Regional es de reciente factura (finales de 2005) y que todavía no se ven acciones y, menos aún, resultados concretos, esto impide que se refuerce una

¹²⁸ Plan de Desarrollo Regional del Cañón de Juchipila, Zacatecas, SEDAGRO, 2005, www.rlc.fao.org.

identidad regional que al mismo tiempo impulse las acciones individuales o grupales que la plasmen en algo tangible.

Aunque lo antes dicho puede parecer incongruente, una variedad de motivos lo explican, tales como el individualismo, la falta de educación cívica, la carencia de proyectos conjuntos lo suficientemente atractivos, el aislamiento de los pueblos, que genera localismos extremos, etc. En consecuencia, se recomienda incluir una investigación respecto de estas circunstancias como parte del proyecto regional.

2.2.2. Principales lecciones y desafíos para promover la convergencia: perspectivas operacionales para la delimitación

- a) En el Cañón de Juchipila, la identidad regional existía desde largo tiempo atrás.
- b) La delimitación oficial de la región se corresponde con bastante cercanía a lo que los habitantes sienten como “su región”.
- c) En la mayoría de los habitantes, la identidad regional es sólo un sentimiento que no se convierte en acciones concretas.
- d) Existen elementos que harían posible que del sentimiento se pase a la acción comunitaria para beneficio de la región y de sus habitantes. Además de las costumbres, tradiciones, lenguaje, comidas, etc., hay un interés común por lograr una mejoría en la situación económica y en la calidad de vida en general.
- e) Es urgente “aterriar” las propuestas del Plan de Desarrollo Regional para reforzar con ello la identidad regional y generar un círculo virtuoso que refuerce las acciones conjuntas para generar mayor identidad regional y así sucesivamente.
- f) Los emigrados ya empezaron a realizar acciones concretas por su región. Los clubes de zacatecanos emigrados a los Estados Unidos anuncian en su página web¹²⁹ algunos productos del Cañón de Juchipila.

2.3. La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación

A partir de las entrevistas a diversos actores, tanto del gobierno del estado como a habitantes de la región, es posible deducir que no hubo obstáculos importantes para establecer alianzas que permitieran formular estrategias de desarrollo regional. La mayor dificultad fue buscar acuerdos para definir en qué lugares se establecerán los diversos proyectos que hacen “aterriar” las estrategias.

Durante la reunión con el grupo focal compuesto por presidentes municipales y funcionarios de primer nivel de los ayuntamientos del Cañón de Juchipila, se hizo patente que cada uno de ellos busca el beneficio directo de su respectivo municipio y que en los proyectos de carácter regional (por ejemplo, una planta procesadora de guayaba o un rastro TIF) difícilmente ven el impacto positivo si se pretende situar ese proyecto en otro municipio.

Debido a los costos y a las economías de escala, entre otros factores, en la mayoría de los proyectos de alcance regional no es posible construir dos instalaciones. Además, la región es lo suficientemente compacta y cuenta con comunicaciones relativamente buenas como para que no se justifique duplicar los proyectos.

Conforme al Plan de Desarrollo Regional, se podrían explorar algunos proyectos que faciliten la cooperación regional. Si, por ejemplo, se parte del turismo con el que ya cuenta el balneario Paraíso Caxcan, al que visitan más de 80.000 personas por año¹³⁰, se podrían promocionar rutas turísticas

¹²⁹ Ver www.federacionzacatecana.org.

¹³⁰ Fuente: Plan de Desarrollo Regional del Cañón de Juchipila, Zacatecas, SEDAGRO, 2005, www.rlc.fao.org. Ver también www.paraisocaxcan.com.mx.

por otros municipios, que en principio serían de un solo día y luego, conforme se vaya desarrollando la infraestructura de servicios necesaria, se extenderían a dos días o más. Al mismo tiempo, puede avanzarse en la capacitación del personal para dichos servicios, haciendo alianzas con la Universidad Autónoma de Zacatecas Campus Jalpa y con el Tecnológico de Nochistlán.

3. ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO: RACIONALIDAD, INTERESES, COMPORTAMIENTOS Y RESPUESTAS A INCENTIVOS

3.1. Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas regionales promotoras del desarrollo

3.1.1. *Hacia una tipología de actores sociales: públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales*

Los actores sociales en la región Cañón de Juchipila pueden clasificarse de la siguiente forma:

- a) **Funcionarios públicos estatales.** Esta clasificación incluye a los funcionarios del Gobierno del Estado, especialmente a los de SEDAGRO y en particular a los funcionarios de los primeros niveles.
- b) **Funcionarios estatales y federales ubicados en el Cañón de Juchipila.** Los funcionarios de SEDAGRO que viven en la región, además de los funcionarios federales (particularmente de SAGARPA), ubicados tanto en las oficinas (regionales) del DDR, en la ciudad de Jalpa, como en las oficinas de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), distribuidos en diversos municipios.
- c) **Presidentes municipales.** Los presidentes han sido actores muy importantes tanto por su participación en la preparación del Plan de Desarrollo Regional como por ser miembros del Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable.
- d) **Funcionarios municipales.** En este grupo puede incluirse a aquellos funcionarios de los primeros niveles del municipio que están a cargo de los departamentos de desarrollo económico o de desarrollo rural.
- e) **Empresarios privados participantes y representantes de organizaciones civiles participantes en los organismos regionales.**
- f) Los miembros del CRUCEN de la Universidad de Chapingo.

3.1.2. *Grupos sociales involucrados e intereses colectivos*

Existen organizaciones que tienen membresía en toda la región o, al menos, en varios municipios, por lo cual son actores básicos del desarrollo regional. Por ejemplo:

- a) Las organizaciones de productores de agave (agaveros), de ganaderos, de productores de guayabas, cooperativas y sociedades de producción rural y la sociedad civil en general que participan en los COPLADEMUN.
- b) Organizaciones similares a las antes mencionadas pero que participan en el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable¹³¹, es decir, grupos que tienen membresía e influencia a nivel regional.

¹³¹ Este Consejo fue constituido conforme a la Ley (federal) de Desarrollo Rural Sustentable. Para conocer el texto completo de esta ley, ver www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/.

- c) Organizaciones de emigrados en los Estados Unidos que son originarios de diversos municipios y localidades del Cañón de Juchipila, cuyos miembros tienen contacto permanente con la región y su problemática¹³².

3.1.3. Racionalidad e intereses: ¿cómo se comportan los actores?

- a) Los funcionarios del Gobierno del Estado tuvieron una participación muy activa en la preparación del Plan de esta Región, primero como firmantes de los acuerdos con la FAO-RLC, luego como impulsores de la preparación del Plan de Desarrollo Regional y que participaron activamente de las reuniones de intercambio con otras regiones América Latina. Ahora su rol evoluciona para impulsar la creación de la Agencia de Desarrollo Económico Local, que sería la encargada de darle seguimiento al Plan Regional y de asegurar el soporte económico de la misma.
- b) Los funcionarios estatales y federales que trabajan en el Cañón de Juchipila tienen una relación cercana con el Plan de Desarrollo de la Región y además asisten a las reuniones del Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable. Conocen a los habitantes de la zona y su problemática y participan en la aplicación de los presupuestos federal y estatal para la región.
- c) Los presidentes municipales son funcionarios electos por tres años, sin posibilidad de reelección inmediata y, según lo expresado por uno de ellos en las entrevistas, sienten la obligación de cumplir, en primer lugar, sus compromisos con los electores (de nivel municipal), por lo que de alguna forma los proyectos regionales quedan relegados a un segundo lugar. Lo anterior se refiere en especial a la aplicación de recursos, más si se tiene en cuenta que estos municipios tienen ingresos propios escasos y dependen principalmente de los aportes federales y estatales. Aun así, la mayoría de los presidentes municipales participaron en la preparación del plan de la región y algunos toman parte en las reuniones regionales. A pesar de las diferencias políticas (las administraciones municipales de la región tienen origen en diversos partidos), los presidentes municipales pudieron realizar un trabajo conjunto, gracias a que se percataron de las ventajas que pueden obtener para sus respectivos municipios mediante los proyectos regionales.
- d) Algunos funcionarios municipales participan en las reuniones de nivel regional en representación de su respectivo Presidente Municipal. Los aportes de estos funcionarios a la estrategia regional fueron muy valiosos.
- e) El Plan de Desarrollo Regional contempla que empresarios y representantes de organizaciones de la sociedad civil participen tanto en la Comisión Intermunicipal Pro-Desarrollo del Cañón de Juchipila¹³³ como en la Comisión por el Eje de Desarrollo (Eje Estratégico). Debido a que aún no se formaron estos organismos regionales, su participación se concentró en la preparación del Plan de la Región y en la generación de propuestas para nuevos proyectos (algunos se encuentran en proceso de realización).
- f) Los funcionarios del CRUCEN de la Universidad de Chapingo¹³⁴ tienen a su cargo la preparación y el seguimiento del proceso de desarrollo regional. Como animadores de la Alianza Regional son actores fundamentales en la región. Es probable que, junto con universidades locales¹³⁵, quede a su cargo la operación de la Agencia de Desarrollo Económico Local.

¹³² Para mayor información ver www.federacionzacatecana.org.

¹³³ La estructura de la Alianza Regional se analiza en la sección 4.

¹³⁴ Para mayor información ver www.chapingo.mx.

¹³⁵ Ver comentario acerca de la operación de la Agencia de Desarrollo en la sección 4.2.4.

- g) El rol de los emigrados es muy importante en este proceso, tanto por las remesas económicas que envían a sus familiares (cerca de U\$S500 millones por año a todo el estado)¹³⁶ como por la influencia que esto genera en los asuntos locales y regionales. Por otra parte, algunos de los emigrados realizaron inversiones en proyectos de infraestructura social (agua potable, drenaje, pavimento, centros de salud, etc.) y otros (en menor número) en proyectos productivos¹³⁷, incluso unos cuantos compiten directamente en las elecciones para funcionarios públicos, principalmente de nivel municipal.

3.1.4. *Reacción de los actores a los incentivos*

Para los actores de esta región, los tipos de incentivos que operan son básicamente los mismos que en otras regiones del Centro Occidente de México¹³⁸:

- a) *Posicionamiento político*
Ya se mencionaba en la sección 3.1.3. la posición que toman los presidentes municipales respecto de sus electores. Los actuales presidentes de los municipios del Cañón de Juchipila terminarán su administración a finales de 2007, por lo que cuentan con tiempo suficiente como para lograr metas que les permitan acceder a un nuevo cargo, ya sea por elección popular o por nombramiento.
- b) *Posicionamiento social*
Es el caso de los dirigentes de proyectos tales como la planta procesadora de guayaba o de los proyectos sociales financiados por emigrados, ya que por participar en estos emprendimientos obtienen cierto reconocimiento social.
- c) *Satisfacción personal*
Es el caso de los miembros del CRUCEN de la Universidad Autónoma de Chapingo, que se sienten conformes por sus logros en la región.
- d) *Ventajas económicas*
Los participantes en los proyectos de procesamiento de agave o de guayaba obtendrán beneficios económicos gracias a la operación de las plantas procesadoras, ya sea por las utilidades de los negocios o por los subsidios que puedan obtener de los 3 niveles de gobierno. Por otra parte, la SEDAGRO anunció la transferencia de recursos estatales y federales hacia los municipios para ser utilizados en proyectos de carácter regional¹³⁹.
- e) *Mejoramiento de la calidad de vida*
Uno de los proyectos del Plan Regional es el saneamiento de las aguas del río Juchipila, que atraviesa toda la región y que en este momento recibe los drenajes de muchas poblaciones. En consecuencia se plantea la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales en todas las cabeceras municipales. A fin de cuentas, esto mejorará la calidad de vida de todos los habitantes de la zona.

¹³⁶ Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, Gobierno del Estado de Zacatecas, www.zacatecas.gob.mx.

¹³⁷ Para mayor información sobre la participación de los emigrados en los programas 3x1 y 4x1 ver www.federacionzacatecana.org y del Programa 3x1 para Migrantes en www.sedesol.gob.mx.

¹³⁸ Ver Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y Regional-Región Sur de Jalisco-FAO-RLC-2006.

¹³⁹ Durante la reunión en Jalpa, Zac. del 16 de febrero de 2006 con presidentes municipales de la región y representantes de organizaciones de productores, el Secretario de SEDAGRO propuso que de los recursos del Programa de Desarrollo Rural que serán municipalizados se asigne un porcentaje para constituir el Fideicomiso Regional. La SEDAGRO haría un aporte adicional como contrapartida a la de los municipios. (Fuente: Minuta de la reunión.)

f) *Creación de fuentes de trabajo*

La región del Cañón de Juchipila en su conjunto y cada uno de los municipios que la forman expulsan a su población hacia los Estados Unidos y hacia otros estados. Entre 1990 y 2000¹⁴⁰, en todos los municipios disminuyó el número de habitantes, por lo que la creación de fuentes de trabajo (bien remuneradas) en la región ayudará a reducir la emigración.

3.2. Actores sociales no involucrados

3.2.1. Identificación de actores sociales no involucrados

La fase inicial de preparación del Plan de Desarrollo Regional involucró a los grupos de personas mencionados anteriormente. Sin embargo, la gran mayoría de la población de esta zona no se involucró en dicha etapa y sigue sin participar y/o sin tener información acerca del proceso que se ha iniciado, por lo cual se puede considerar que la mayor parte de los habitantes son “no-actores” del desarrollo regional.

En esta clasificación se incluyen empresarios, miembros de organizaciones civiles, funcionarios públicos, emigrados, etc.

3.2.2. Racionalidad e intereses: ¿cómo se comportan estos actores?

- a) **Empresarios.** Lo normal es que los empresarios busquen la máxima rentabilidad para sus inversiones sin tener en cuenta el impacto que puedan tener en el territorio. Un buen ejemplo de esto son las plantaciones de agave en lugares inadecuados o la descarga de drenajes sin tratar a los ríos de la región.
- b) **Emigrados.** Es necesario distinguir entre los diversos comportamientos de los emigrados. Como ya se dijo, los directivos de los clubes de emigrados en los Estados Unidos realizaron un gran esfuerzo por canalizar inversiones a la región, mientras que la gran mayoría envía sus remesas para sostener los gastos familiares.
- c) **Miembros de organizaciones de productores.** Los miembros de organizaciones de productores suelen defender los intereses más inmediatos. Por ejemplo, los productores de agave promueven la construcción de plantas procesadoras en sus respectivos municipios pero no consideran las economías de escala que podrían obtenerse con una procesadora de nivel regional. Otro problema es la falta de credibilidad de sus propias organizaciones y dirigentes, lo que lleva al productor a concentrarse en los proyectos individuales o familiares.
- d) **Funcionarios públicos.** Existe cierta competencia entre las dependencias estatales y federales para encabezar los esfuerzos hacia el desarrollo regional, lo que en algunos momentos provoca que se dupliquen o incluso que se contrapongan las acciones.

3.2.3. ¿Qué incentivos son necesarios para impulsar la participación de estos actores?

- a) **Empresarios.** El sector privado actúa con su propia lógica, sin atender los intereses generales de la región, por lo que será necesario buscar formas de “conectar” esos dos campos de acción para encontrar intereses comunes. Una alternativa sería apoyar a los empresarios en la búsqueda de proyectos con rentabilidad económica, social y ambiental.
- b) **Emigrados.** Es necesario buscar alternativas para involucrar al emigrado común en proyectos productivos, ya sea en forma de inversión directa o por medio de fondos de inversión. Para

¹⁴⁰ Información procesada por SEDAGRO con datos de INEGI.

- esto sería importante ofrecerles una cartera de proyectos previamente estudiados que aseguren su rentabilidad y disminuyan el nivel de riesgo para el posible inversionista.
- c) Se requiere un esfuerzo conjunto de las **universidades** y de las **instituciones de gobierno** para apoyar el desarrollo de las organizaciones de productores, de tal manera que lleguen a tener un dirigencia adecuada y autonomía en la operación.
 - d) También es indispensable un esfuerzo de coordinación entre las **instituciones gubernamentales federales y estatales** para impulsar el desarrollo regional en forma conjunta y en una misma dirección.

4. ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES

4.1. Elementos de contexto regional para la comprensión del proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales

A continuación, se describen la estructura y los mecanismos de representación de la región tal y como fueron diseñados por el equipo de trabajo de SEDAGRO-CRUCEN Chapingo, ya que, exceptuando las Mesas de Trabajo que prepararon el diagnóstico regional inicial, hasta la fecha operaron en esta región sólo los organismos establecidos por la legislación federal. Se ha programado iniciar durante 2006 la operación de algunas de las comisiones del nivel regional propuestas por el Plan de Desarrollo del Cañón de Juchipila¹⁴¹.

La Ley (federal) de Desarrollo Rural Sustentable¹⁴² ordena la constitución del Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS) y de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). La Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece en su artículo 25 que:

“Serán miembros permanentes de los Consejos Distritales (CDDRS) los representantes de las dependencias y entidades presentes en el área correspondiente, que forman parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las entidades federativas que las mismas determinen y los representantes de cada uno de los consejos municipales, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano.

Serán miembros permanentes de los Consejos Municipales: los presidentes municipales, quienes podrán presidirlos; los representantes en el municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes que formen parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las Entidades Federativas que las mismas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el municipio correspondiente, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano.

La integración de los Consejos estatales deberá ser representativa de la composición económica y social de la entidad y en ellos las legislaturas locales podrán participar en los términos en que sean convocadas a través de sus Comisiones.

La organización y funcionamiento de los consejos estatales, distritales y municipales se regirán por los estatutos que al respecto se acuerden entre el gobierno federal y los de las entidades

¹⁴¹ A lo largo de la sección 4 se describe y analiza la estructura y forma de operación teórica de la Alianza para el Desarrollo Regional del Cañón de Juchipila. Aún es temprano para hacer un análisis más profundo de las fuerzas y debilidades de esta Alianza, porque el proceso de puesta en práctica de la misma recién se está iniciando. Conforme vaya avanzando la implementación, será posible analizar los resultados de dicha Alianza.

¹⁴² Para mayor información sobre esta y otras leyes, ver Cámara de Diputados-Leyes federales vigentes: www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/.

federativas, quedando a cargo del primero la expedición de reglas generales sobre la materia, para la atención de los asuntos de su competencia”.

En algunos municipios operan tanto el COPLADEMUN como el CMDRS. En ciertos momentos, esto genera que se dupliquen las propuestas y las acciones, en especial en los municipios cuyas actividades económicas tienen relación principalmente con el sector agropecuario (como es el caso de los municipios del Cañón de Juchipila) porque los integrantes de ambos comités son casi las mismas personas.

La forma de operar de ambos comités es similar: las organizaciones sociales o económicas más relevantes del municipio tienen sus respectivos representantes, quienes presentan ante el comité las propuestas de proyectos que podrían beneficiar a sus asociados o al municipio en general. Los proyectos se discuten en el seno del comité, ya sea en sesiones plenarios o en pequeños grupos, y se toman decisiones acerca de qué proyectos serán apoyados con fondos municipales o con los recursos que canalizan las dependencias federales o estatales hacia el municipio. En algunos casos se vuelve necesario solicitar recursos adicionales a las instancias estatales o federales, para lo que la intervención del Presidente Municipal es fundamental. Posteriormente, el mismo comité o un subcomité realizan el seguimiento de los proyectos aprobados.

A fin de cuentas, las diferencias básicas entre el COPLADEMUN y el CMDRS se pueden resumir en los siguientes puntos:

- a) El COPLADEMUN tiene su origen en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas y depende del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas, que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (del Gobierno de Zacatecas)¹⁴³.
- b) El CMDRS se origina en la Ley (federal) de Desarrollo Rural Sustentable¹⁴⁴ y se relaciona con la Secretaría Federal del Ramo Agropecuario (SAGARPA) y con la SEDAGRO.
- c) Tanto el COPLADEMUN como el CMDRS no dependen jerárquicamente de dichas secretarías, aunque para los efectos prácticos sí existe una relación de dependencia, ya sea por el origen de los recursos que manejan los comités mencionados como por la asistencia técnica que les proporcionan el gobierno del estado o el gobierno federal.
- d) Conforme lo indica la Ley de Planeación (estatal), el COPLADEMUN está encabezado por el Presidente Municipal y se forma con representantes de los diversos sectores socioeconómicos del respectivo municipio. Es decir, se trata de un organismo de planeación general del municipio. La participación popular se lleva a cabo a través de comités especializados en distintos temas.
- e) La Ley (federal) de Desarrollo Rural Sustentable establece que los presidentes municipales “podrán presidir” los CMDRS. Esto deja abierta la posibilidad de que un representante de la sociedad civil, en este caso algún agricultor, ganadero o productor rural, pueda presidir el CMDRS. Por otra parte, se trata de un organismo orientado básicamente a la planeación del desarrollo rural y agropecuario del municipio, pero en muchos municipios donde las actividades económicas más importantes son de tipo agropecuario, aborda todos los temas de interés para los habitantes.

Es posible suponer que la propia SAGARPA preveía la duplicación de las funciones y la posibilidad de que se generaran problemas entre ambos organismos ya que emitió un documento de esa dependencia federal llamado “Instrumentos Normativos y Organizacionales para el Fortalecimiento Municipal para el Desarrollo Rural”, en el que se indicaba lo siguiente:

¹⁴³ Para mayor información ver www.zacatecas.gob.mx en la sección “Leyes”.

¹⁴⁴ Ver nota 25.

“La creación de los CMDRS como órganos consultivos del Ayuntamiento para la planeación y definición de políticas y estrategias del gobierno municipal en dicha materia plantea la disyuntiva de gestión en la articulación de mecanismos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en la medida en que desde 1983 en todas las entidades federativas se promovió la creación de los COPLADEMUN. Dichos órganos cumplen funciones equivalentes a las de los CMDRS, sólo que lo hacen con relación a todos los procesos de planeación, programación y presupuestación del Ayuntamiento y especialmente en la definición de decisiones para orientar los recursos del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En este modelo se exponen algunas previsiones de orden organizacional y administrativo para articular los trabajos del CMDRS con respecto al ámbito de actuación y funciones del COPLADEMUN, especialmente en la concatenación de procesos donde se definen programas, proyectos y la provisión de bienes y servicios para la población rural, ya que en términos de las competencias de ambos órganos es inevitable que en diversos asuntos queden entreverados dichos temas, por lo que se requiere precisar líneas de trabajo conjuntas o, de otra manera, proponer un esquema organizativo que integre en un solo cuerpo al CMDRS y al COPLADEMUN”.

4.2. Mecanismos de representación social en la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?

El Plan Regional¹⁴⁵ expone cómo se constituirá la estructura de la Alianza Regional:

“Como se ha descrito con anterioridad, en los municipios operan varios consejos y comités con funciones similares y con integrantes que participan en varios de ellos. Indudablemente esta situación no es la mejor para coordinar un proceso de desarrollo regional, en el que los actores principales serán los productores, sus organizaciones y demás agentes participantes en el proceso de desarrollo.

Para la ejecución y seguimiento del presente Plan de Desarrollo, sin aumentar el número de organismos, garantizando la participación de la sociedad, se propone como base de trabajo a los Consejos Municipales y el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable, ya que estos organismos se han renovado recientemente y la política del Gobierno del Estado es impulsar su consolidación como instancias de planeación y participación¹⁴⁶.

Sin embargo, es pertinente incluir en estos Consejos a los sectores u organizaciones que hasta ahora no están registrados como consejeros, pero que requieren representarse para la adecuada ejecución y seguimiento de los proyectos enmarcados en los ejes de desarrollo aquí definidos, donde participan los productores agropecuarios, pero también los sectores de comercio, las manufacturas y el turismo, entre otros. Al mismo tiempo, es necesario contar con instancias que aseguren una continuidad en los trabajos del plan, sin verse seriamente afectados por los cambios trianuales y sexenal de los gobiernos municipales y estatal.

Sin suplir las funciones de los Consejos Municipales y Distrital de Desarrollo Rural Sustentable, conferidas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, se propone crear 4 instancias¹⁴⁷ coadyuvantes para la ejecución del Plan”.

¹⁴⁵ Plan de Desarrollo Regional del Cañón de Juchipila, Zacatecas, SEDAGRO, 2005, www.rlc.fao.org.

¹⁴⁶ La decisión de utilizar al CDDRS y los CMDRS como bases de la Alianza para el Desarrollo del Cañón de Juchipila en lugar del COPLADER y los COPLADEMUN, tiene su origen en la importancia del sector agropecuario en esta región y en que los dos primeros ya estaban operando cuando se inició la Alianza.

¹⁴⁷ Se refiere a las siguientes instancias: 1) Comisiones por Eje de Desarrollo o Eje Estratégico, 2) Comisión Intermunicipal Pro Desarrollo del Cañón de Juchipila A. C., 3) Fideicomiso para la Administración de Recursos Regionales y 4) Agencia para el Desarrollo Económico Local.

4.2.1. Comisiones regionales por eje estratégico del Plan de Desarrollo

La representación y participación social se dará mediante una Comisión para cada uno de los 6 Ejes de Desarrollo (ver sección 5.1.5): “Este nivel de planeación y seguimiento es el más importante en la estructura de la Alianza y representa el espacio para la planeación y el seguimiento de ‘abajo hacia arriba’¹⁴⁸, cumpliendo así con lo planteado en el Plan Estatal de Desarrollo¹⁴⁹ respecto a la gobernabilidad con participación ciudadana y reafirmado, durante las entrevistas, a los coordinadores de este proceso.

Las Comisiones estarán constituidas por 2 miembros por cada municipio, lo que significa 20 miembros por Comisión y una membresía total de 120 personas para las 6 Comisiones. El Plan Regional prevé las condiciones para ser miembro, los tiempos y algunos mecanismos de renovación para asegurar la continuidad, así como la organización interna y las funciones de cada Comisión.

Comentarios a la estructura propuesta:

No queda clara la forma en que se elegirán los miembros, ya que se establece que “los integrantes de la comisión provienen de la sociedad y son nombrados por el conjunto de productores, organizaciones, empresas e instituciones académicas que participan en un eje de desarrollo dentro de cada municipio”¹⁵⁰. Esto podría dar origen a confusiones y controversias. Sería conveniente establecer con mayor precisión el procedimiento para el nombramiento o elección de dichos cargos, así como quiénes votan, entre otras especificaciones.

4.2.2. Comisión Intermunicipal Pro Desarrollo del Cañón de Juchipila A. C.

Esta Comisión es el órgano directivo de la Alianza Regional. Cuenta con un total de 12 miembros, de los cuales dos son los representantes de cada Eje de Desarrollo. El Consejo Directivo encabeza la Comisión, tiene responsabilidades ejecutivas y está constituido por un Presidente, Secretario y Tesorero. Está prevista la renovación escalonada de estos organismos con el objetivo de reducir el impacto de los cambios de las administraciones tanto municipales como estatales. Se plantea que la Comisión sea liderada por los presidentes municipales de la región. El Plan propone que los miembros de la Comisión Intermunicipal formen parte del CDDRS para ser los representantes de la Alianza Regional ante dicho Consejo.

Comentarios a la estructura propuesta:

Nuevamente surge la necesidad de precisar de qué forma serán elegidos los miembros de la Comisión, ya que el Plan Regional no lo expresa con claridad. Por otra parte, la inclusión de los miembros de esta Comisión en el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS) requiere de un proceso de negociación con los miembros actuales y es posible que implique algunas modificaciones a la estructura formal del mismo.

Así como se propone que formen parte del CDDRS, los miembros de esta Comisión Intermunicipal también podrían participar en otros consejos que existan en la región, por ejemplo en los de desarrollo económico, de salud, de educación, de turismo, etc., porque aunque los temas agropecuarios son fundamentales para la zona, no son la única actividad económica de sus habitantes. Otra alternativa sería promover la fusión de los diversos Consejos en un único Consejo Regional, lo cual también traería aparejadas ciertas dificultades.

¹⁴⁸ Ver nota 28.

¹⁴⁹ Ver nota 19.

¹⁵⁰ Ver nota 28.

4.2.3. Fideicomiso para la administración de los recursos del Plan

Este fondo se constituye ante un banco que actúa como “Fiduciario”, con aportes de los “Fideicomitentes” que pueden ser gobiernos municipales, estatales, federales, agencias internacionales y empresas privadas. Esto permitirá realizar proyectos a favor de los “Fideicomisarios” que sean aprobados por el “Comité Técnico del Fideicomiso”, el cual estará formado por miembros de la SEDAGRO, la Contraloría del Estado y de la Comisión Intermunicipal.

Comentarios en relación al Fideicomiso Regional:

El Fideicomiso puede convertirse en una estupenda palanca para el desarrollo de la región del Cañón de Juchipila, siempre y cuando se maneje de manera eficiente, transparente, honesta y con reglas claras. De lo contrario, puede convertirse en la manzana de la discordia porque, al haber recursos disponibles, su control se vuelve muy deseable. Por todo esto es necesario que se redacten con cuidado las “Reglas de Operación” del Fideicomiso, y que para hacerlo se cuente con el apoyo de personas con experiencia en este tipo de organismos para, de esa forma, definir cómo se tomarán las decisiones para la aplicación de recursos, cuándo y cómo se renovararán los miembros del Comité Técnico del Fideicomiso, etc.

4.2.4. Agencia de Desarrollo Económico Local

“Para dar soporte técnico a toda la Alianza Regional se requiere un equipo interdisciplinario con alta capacidad técnica y liderazgo profesional, que puede estar constituido como una Asociación Civil, donde se agrupa un despacho de asesoría, los prestadores de servicios profesionales (PSP) de la región y apoyados por las universidades o centros de investigación. Para este caso, el apoyo técnico, de capacitación y de planeación, se propone a la Universidad Autónoma Chapingo a través del CRUCEN. La función principal de la Agencia es “lubricar” todo el engranaje de la Alianza Regional”¹⁵¹.

Comentario a la Agencia de Desarrollo:

La Agencia será un factor clave para el buen funcionamiento de la Alianza Regional, por este motivo habrá que ser muy cuidadosos en la selección del personal que la constituya. Por otra parte, es importante que el sector social de la Alianza, mediante la Comisión Intermunicipal, no pierda el control sobre los profesionales que trabajarán en la Agencia, quienes siempre deberán tener presente que dicha Agencia y su equipo de profesionales están al servicio de los habitantes de la región del Cañón de Juchipila.

Es indispensable que el Plan de Desarrollo Regional exprese claramente estas relaciones de dependencia y esto requiere de un trabajo de educación para que los habitantes de la región participen en las decisiones relativas a su propio desarrollo, lo cual implica un proceso a largo plazo. Mientras tanto, y a cambio de la eficacia momentánea, el liderazgo de la Alianza Regional continuará en manos de los funcionarios estatales y de los presidentes municipales, así como de los académicos que la diseñaron.

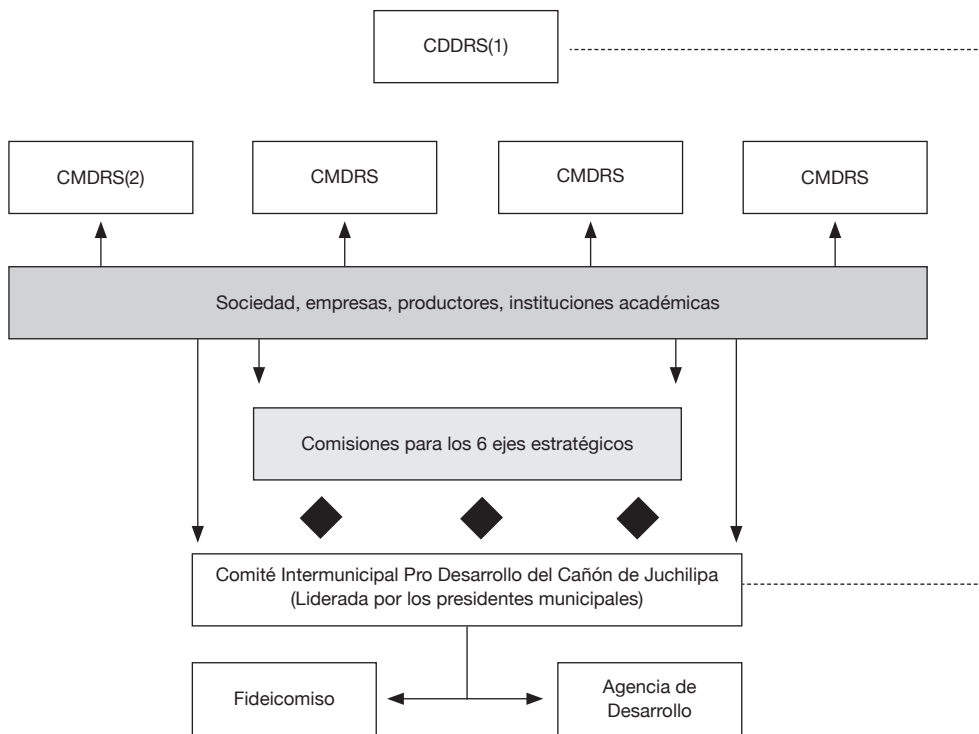
Asignar la operación de la Agencia de Desarrollo a una determinada universidad ofrece ciertas ventajas, ya que se cuenta con respaldo académico, además de con los recursos y las instalaciones de la misma institución; pero también puede tener desventajas, como inhibir la participación del personal de otras instituciones académicas o de profesionales independientes que pudieran aportar puntos

¹⁵¹ Ver nota 28.

de vista distintos. Frente a la posibilidad de que el control político de la Agencia dependa de un partido o de un grupo de poder, que lo haga la universidad tiene claras ventajas, sin embargo no hay que olvidar que la misma institución universitaria podría convertirse en uno de los grupos en discordia.

Para disminuir los riesgos antes mencionados, se decidió incluir la participación de tres instituciones universitarias distintas: El CRUCEN, de la Universidad de Chapingo; la Universidad Autónoma de Zacatecas campus Jalpa, y el Tecnológico de Nochistlán. Estas instituciones tienen diversos incentivos para participar, entre ellos, la posibilidad de influir en las decisiones referidas al Desarrollo Regional, la posibilidad de que sus alumnos, maestros y egresados formen parte de algunos de los proyectos regionales y el prestigio que implica formar parte de un proceso tan importante para la región. Adicionalmente, algunos de los programas de investigación de la universidad pueden relacionarse con los proyectos de la zona.

ESTRUCTURA DE LA ALIANZA REGIONAL



(1) Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable.
 (2) Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

4.3. Análisis de la Estructura Operacional propuesta para la Alianza

En el Cañón de Juchipila “Estos seis Ejes de Desarrollo serán puestos en práctica por una Alianza Regional basada en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, pero con instancias de participación activa como las Comisiones por eje estratégico, una Comisión Intermunicipal que impulsa la ejecución del plan en su conjunto, un Fideicomiso que administra los recur-

sos y una Agencia de desarrollo económico local como agente técnico”¹⁵². Para esta fecha (marzo de 2006) la estructura descrita aun no fue construida, por lo que se realizará a continuación un análisis teórico a partir de lo planteado en el Plan de Desarrollo Regional, que establece que el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable es el responsable de:

- *“Sancionar el compromiso de los actores locales mediante la evaluación del cumplimiento de los acuerdos en los Consejos Municipales y el Programa Operativo Anual (POA) de la Comisión Intermunicipal Pro Desarrollo del Cañón de Juchipila.*
- *Vigilar la aplicación de los reglamentos de trabajo y mecanismos de solución de conflictos entre los distintos actores de la Alianza Regional.*
- *Realizar la función de coordinación interinstitucional y de gestión de recursos de todas las dependencias con programas afines al plan de desarrollo regional definido.*
- *Analizar y sancionar el informe técnico y financiero que presenta la Comisión Intermunicipal Pro Desarrollo del Cañón de Juchipila, con respecto al fideicomiso donde se radican los recursos económicos gestionados para el plan.*
- *Dar seguimiento a todas las acciones del Plan de Desarrollo, con la Agencia de Desarrollo Económico local cumpliendo el papel de staff técnico.*
- *Hacer una evaluación anual del plan de desarrollo contratando un agente externo y diferente a la agencia de desarrollo de la Alianza Regional. La evaluación se hace en torno a tres dimensiones de desarrollo: ambiental, económica y social”¹⁵³.*

Mientras que las funciones de la Comisión Intermunicipal Pro Desarrollo del Cañón de Juchipila (CIPDCJ) son:

- *“Representar a la Alianza Regional dentro del CDDRS y ante el Gobierno del Estado, con el fin de realizar las gestiones necesarias. En este sentido, el Presidente del Consejo Directivo funge como representante legal y ejecutivo de la Alianza Regional que lleva a cabo el plan de desarrollo. El Secretario lleva el seguimiento de actas y acuerdos de la comisión intermunicipal y de las comisiones por eje de desarrollo. El tesorero se asegura de que el Banco y la Agencia de Desarrollo elaboren los informes financieros”¹⁵⁴.*
- *Elaborar un Programa Operativo Anual, donde se integren las propuestas de las Comisiones por eje estratégico y los trabajos de la Agencia de desarrollo.*
- *Realizar una reunión trimestral con todos los Consejos Directivos de los ejes estratégicos para evaluar el avance del plan, aprobar los nuevos proyectos regionales y acordar las gestiones necesarias.*
- *Apoyándose en la Agencia de desarrollo como staff técnico, recibir la información de cada una de las Comisiones por Eje de Desarrollo sobre el avance de los proyectos y acciones en marcha, así como las necesidades y/o problemas existentes para la buena marcha del Plan.*
- *Con apoyo de la Agencia de desarrollo, elaborar cada semestre un informe técnico que incluya, entre otras cosas, el número y calidad de los proyectos ejecutados, cobertura de los servicios, recursos gestionados, indicadores de participación de la sociedad, listado de proyectos futuros e indicadores de éxito por eje estratégico de desarrollo.*
- *Administrar el fideicomiso firmando, tanto el Presidente como el Tesorero, las autorizaciones de recursos para los programas y proyectos del plan de desarrollo.*
- *Elaborar un informe financiero semestral de las acciones ejecutadas y los recursos ejercidos para presentar al CDDRS, a los Consejos Municipales y a las Comisiones por Eje de Desarrollo.*

¹⁵² Ver nota 28.

¹⁵³ Ver nota 28.

¹⁵⁴ Ver nota 28.

- *Publicar en impreso y en la página web de la Alianza Regional los informes técnicos y financieros para su consulta por todos los actores locales con el objetivo de que en las reuniones de las distintas instancias se dé la retroalimentación y toma de decisiones pertinentes.*
- *Informar a las Comisiones por Eje de Desarrollo sobre los acuerdos y lineamientos que tome/ emita la Alianza Regional y el Consejo Distrital en torno al Plan Regional de Desarrollo.*
- *Recabando la opinión de todos los actores en la Alianza Regional, elaborar los reglamentos y mecanismos de solución de conflictos para que las distintas instancias normen su actuación”.*

Se podría considerar que, para efectos prácticos, la estructura propuesta dejaría a la Comisión Intermunicipal Pro Desarrollo del Cañón de Juchipila (CIPDCJ) la representación y coordinación política (a cargo de los presidentes municipales que la forman), mientras que el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS) tendría la representación de la sociedad civil y, de alguna forma, validaría las decisiones de la CIPDCJ.

La ventaja que tiene esta estructura es que podría establecer “balances” de poder entre el grupo de los presidentes municipales (que son electos en votación directa por los ciudadanos) y el grupo que representa a los diversos sectores productivos de la región. Mientras que la desventaja es que el proceso de toma de decisiones se hace largo y complicado y podría dejar muchas de las decisiones en manos de arreglos establecidos fuera de las sesiones públicas, con los riesgos que esto implica.

Se sugiere simplificar la estructura de la Alianza Regional y explorar otras formas más ágiles para la toma de decisiones. Son varias las opciones que se podrían analizar, por ejemplo, la formación de una asociación de municipios, la fusión entre los CMDRS y los COPLADEMUN, así como la fusión entre el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable y el Comité Intermunicipal Pro Desarrollo del Cañón de Juchipila para constituir un consejo directivo de la Alianza Regional del que dependerían tanto el Fideicomiso como la Agencia de Desarrollo Regional, etc.

4.4. Análisis de la funcionalidad de la estructura operacional propuesta para la Alianza

La estructura y las funciones descritas en el apartado 4.3 hacen suponer que, en ciertos momentos, podrían presentarse conflictos por el traslape de los niveles de autoridad o de las funciones entre el CDDRS y la CIPDCJ. Por ejemplo: el Consejo Distrital es responsable de “vigilar la aplicación de los reglamentos de trabajo y mecanismos de solución de conflictos entre los distintos actores de la Alianza Regional¹⁵⁵” y la Comisión Intermunicipal debe “representar a la Alianza Regional dentro del CDDRS y ante el Gobierno del Estado, con el fin de realizar las gestiones necesarias”. Entonces ¿cuál de estos dos organismos tiene autoridad sobre el otro? Situaciones similares pueden presentarse entre las Comisiones Regionales por Eje de Desarrollo y los grupos de trabajo internos del CDDRS.

Para prevenir posibles conflictos entre los organismos de la Alianza Regional y modificar lo que resulte necesario, se propone una revisión detallada de la estructura y su forma de operación.

Por otra parte, tampoco se aclara si el CDDRS cuenta con los mecanismos institucionales formales necesarios para “realizar la función de coordinación interinstitucional y de gestión de recursos de todas las dependencias con programas afines al plan de desarrollo regional definido” o si, en su caso, la CIPDCJ contaría con dichos mecanismos.

¹⁵⁵ Ver nota 28.

4.5. Análisis de los mecanismos de coordinación

4.5.1. Mecanismos de coordinación horizontal utilizados

Ni la Constitución del Estado de Zacatecas ni la Constitución Mexicana¹⁵⁶ (federal) legislan la existencia de la “región”, por lo que legalmente sólo existen los 3 niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Esto requiere de trabajo legislativo tanto a nivel estatal como federal. Mientras tanto, y con el objetivo de oficializar la existencia de la “Alianza Regional”, se sugiere formalizar un “Convenio” o “Acuerdo” entre los municipios de la región. Además se propone solicitar la ratificación de cada uno de los cabildos o ayuntamientos para asegurar la continuidad del Convenio cuando cambien las administraciones municipales.

Las formas de coordinación horizontal utilizadas hasta el momento son “informales”, en el sentido de que no están previstas en la estructura que se diseñó para la Alianza Regional.

En la actualidad, la forma de coordinación horizontal más utilizada son las reuniones de presidentes municipales de la región, de las que han surgido propuestas de proyectos tales como el saneamiento del río Juchipila. Los presidentes municipales también establecieron la coordinación entre sus respectivos departamentos de seguridad pública lo cual, según indican ellos mismos, tuvo buenos resultados. Aparentemente esto no se repite de forma explícita entre otros departamentos municipales, por lo que se sugiere iniciar procesos de coordinación, en especial entre las áreas de aseo público, agua y saneamiento, que podrían ayudar a solucionar problemas de nivel regional.

Un mecanismo de coordinación horizontal ya existente es el que funciona a través de las organizaciones de productores de agave, ganado, guayaba, miel, etc. La mayoría de estas organizaciones son de nivel municipal, pero tienen cierto grado de coordinación regional entre ellas. Se sugiere impulsar dicha coordinación regional y, de ser posible, promover la creación de organizaciones regionales en los sectores productivos que no cuenten con ellas.

4.5.2. Mecanismos de coordinación vertical utilizados

- a) *Las relaciones entre la región como un conjunto y el gobierno del estado se canalizan a través de la SEDAGRO. Por este mismo conducto llegan al nivel estatal y federal las propuestas regionales generadas por las organizaciones de productores presentadas ante el CDDRS.*
- b) *Los municipios tienen relación directa con las diversas dependencias estatales por medio de su respectivo Presidente Municipal y, en algunas ocasiones, intervienen los diputados tanto del Congreso local como los del federal.*
- c) *Por otra parte, “La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado en su Artículo 27, fracciones II y IV, faculta a la SEPLADER para coordinar el Plan Estatal de Desarrollo y los Programas Regionales y Sectoriales, propiciando la participación de los Sectores Social, Público y Privado. Además de asesorar y apoyar técnicamente a los Municipios para la elaboración de sus Planes y Programas de Desarrollo... Integrándose y funcionando los Consejos de Planeación y Desarrollo Regional (COPLADER), elaborando y aprobando los programas Regionales y Sectoriales, estableciendo sus áreas prioritarias o estratégicas de la Región, los Programas Sectoriales y Regionales tendrán vigencia durante el periodo Gubernamental”¹⁵⁷.*

Cada COPLADER tiene su base en los Comités de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). La preparación del Programa de Inversiones de la Región 09 (Cañón de Juchipila) estuvo a cargo del COPLADER al inicio de la actual administración estatal.

¹⁵⁶ Para mayor información ver UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, www.juridicas.unam.mx.

¹⁵⁷ Programa de Inversiones de la Región 09-Cañón de Juchipila 2005-2010, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, www.zacatecas.gob.mx.

4.6. Una tipología de mecanismos de coordinación

- a) Los mecanismos de coordinación horizontales pueden darse entre entidades gubernamentales (como es el caso de los departamentos de seguridad pública de los municipios de esta región) y entre entidades civiles (por ejemplo, entre los productores de guayaba para la construcción de una planta procesadora).
- b) Los mecanismos de coordinación vertical pueden ser formales (tal es el caso del CDDRS con la SEDAGRO y la SAGARPA) o informales (como los que establecen los presidentes municipales con diversas entidades del gobierno estatal).

5. ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL

5.1. Elementos para la comprensión del proceso de elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional

De acuerdo con los testimonios verbales de los distintos actores regionales, el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo de la Región del Cañón de Juchipila partió de una iniciativa de SEDAGRO, que promovió la adhesión de los presidentes municipales para la realización de foros a nivel municipal que contaran con la participación de los habitantes de cada municipio. Estos foros generaron información que fue utilizada por el CRUCEN para hacer el diagnóstico regional, a partir del cual el equipo del CRUCEN preparó una propuesta para el Plan Regional que fue presentada al titular de la SEDAGRO y, posteriormente, a los presidentes municipales, quienes la aprobaron.

La propuesta contempla la aplicación de una parte de los recursos federales y estatales de la “Alianza para el Campo”¹⁵⁸, en particular de los programas de desarrollo rural, que se descentralizarían hacia los municipios. Hasta el momento, no se ha llegado a un acuerdo para concretar la forma en que se llevaría a cabo la descentralización y la aplicación de dichos recursos.

Resulta obvio que no se siguió el proceso ideal para generar un ambiente que promueva la participación de los habitantes. Es posible que las discusiones acerca de la localización de los proyectos más importantes a nivel regional puedan solventarse mediante Mesas de Trabajo en las que se analicen las ventajas y desventajas de cada sitio. Esta será una tarea que deberá abordar la Agencia de Desarrollo Regional cuando inicie sus operaciones.

Por otra parte, el Plan de Desarrollo Regional no es inamovible, por lo que a medida que los actores de la región vayan teniendo más participación en la toma de decisiones podrán realizarle modificaciones o incluso rehacerlo completamente.

5.1.1. Plan Estatal de Desarrollo

La Estrategia de Desarrollo Regional está enmarcada por el Plan Estatal de Desarrollo. El gobierno del estado plantea en el Plan Estatal de Desarrollo: “...Mejorar el nivel de vida de las zacatecanas y zacatecanos actuando desde lo local; considerando las múltiples realidades regionales que conforman nuestra entidad, en lo económico, lo agroclimático, lo político, lo social y lo cultural, adecuando las políticas y los programas a las condiciones y potencial de cada municipio y comunidad; promoviendo la participación ciudadana en la planeación y toma de decisiones de inversión; la concurrencia de acciones de los tres niveles de gobierno y de las distintas dependencias y fortaleciendo la capacidad de gestión del desarrollo de los gobiernos municipales”¹⁵⁹. También plantea

¹⁵⁸ Para más información acerca de los programas de la Alianza para el Campo ver www.sagarpa.gob.mx.

¹⁵⁹ Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, Gobierno del estado de Zacatecas, 2005, www.zacatecas.gob.mx.

la disminución de las diferencias entre las regiones mejorando la distribución de los programas y presupuestos.

5.1.2. Problemática de la región

El Plan de Desarrollo de la Región del Cañón de Juchipila parte de la siguiente Problemática (contenida en el Diagnóstico):

- Organizaciones de productores con problemas de competitividad.
- Desaprovechamiento y deterioro de los recursos naturales por falta de infraestructura.
- Bajo valor agregado a los productos y deficiente comercialización.
- Alto índice de migración y bajo aprovechamiento de las remesas en proyectos productivos.
- Escasez de mano de obra.
- Infraestructura municipal deficiente.
- Deficiente asistencia técnica, capacitación y adopción tecnológica.

5.1.3. Potencialidades regionales

El Plan Regional también parte de las Potencialidades de la región:

- Clima con potencial productivo y captación de agua.
- Importante producción de guayaba, ganado, agave y hortalizas.
- Historia, cultura, paisajes y recursos naturales disponibles.
- Ubicación geográfica con acceso a mercados importantes.
- Montos significativos de remesas de los emigrantes.

5.1.4. Objetivo general

A continuación se plantea el objetivo general del Plan:

“Impulsar el desarrollo económico y social de la región mediante el aumento creciente de las capacidades de los agentes locales, para aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y productivos con que se cuenta y así lograr el mejoramiento en la calidad de vida de mujeres y hombres de la región del Cañón de Juchipila, Zacatecas”¹⁶⁰.

5.1.5. Ejes de Desarrollo

De todo lo anterior surgen los seis Ejes del Desarrollo para la región:

“El Plan tiene un enfoque multisectorial porque incluye acciones en lo agropecuario, turismo y las manufacturas; pero también es multidimensional ya que abarca lo natural, social y económico. En el plan se definen seis ejes de desarrollo que dan coherencia a los proyectos y acciones estratégicas. Los ejes son:

- *Conservación y recuperación de los recursos naturales.*
- *Nuevas opciones productivas y agregado de valor a los productos de la región.*
- *Consolidación de la infraestructura hidroagrícola.*

¹⁶⁰ *Ibíd.*

- *Crear infraestructura y capacidad para el turismo rural.*
- *Aprovechar los recursos de los migrantes en proyectos productivos.*
- *Consolidar la infraestructura regional de servicios básicos¹⁶¹.*

5.1.6. Estrategias

Cada Eje de Desarrollo incluye varias Estrategias:

- *Conservación y recuperación de los recursos naturales.*
- *Recuperación y saneamiento de la cuenca del río Juchipila.*
- *Reforestación de los bosques de pino azul y encino.*
- *Manejo holístico de agostaderos.*
- *Nuevas opciones productivas y agregado de valor a los productos de la región*
- *Estudios de mercado y planeamiento de la producción.*
- *Mejora del capital humano.*
- *Equipamiento y tecnología para la microindustria.*
- *Construcción de parques industriales.*
- *Agroindustria.*
- *Acceso al crédito.*
- *Consolidar compras de insumos.*
- *Comercialización.*
- *Consolidación de la infraestructura hidroagrícola.*
- *Construcción de presas, bordos y canales.*
- *Sistemas de riego, acolchados, invernaderos.*
- *Crear infraestructura y capacidad para el turismo rural.*
- *Rescate de historia, cultura y tradiciones.*
- *Construir infraestructura turística.*
- *Alianzas estratégicas y desarrollo de productos.*
- *Capacitación.*
- *Promoción de actividades turísticas.*
- *Aprovechar los recursos de los emigrantes en proyectos productivos.*
- *Promoción de la inversión productiva de los emigrantes*
- *Participación como intermediarios financieros.*
- *Exportación de productos de la región para los emigrantes.*
- *Apoyo a jóvenes y mujeres emprendedores.*
- *Fomento de esquemas de apoyo para la salud.*
- *Consolidar la infraestructura regional de servicios básicos.*
- *Aumentar la cobertura de servicios básicos.*
- *Infraestructura carretera.*
- *Construir centrales de abasto y comercialización.*

5.2. Análisis del contenido de la Estrategia

5.2.1. Recursos naturales

Teniendo en cuenta el actual desaprovechamiento y deterioro de los recursos naturales por falta de infraestructura, se propone la recuperación y saneamiento de la cuenca del río Juchipila, la

¹⁶¹ Ver nota 28.

reforestación de los bosques de pino azul y encino y del manejo holístico de agostaderos. Todo esto es posible gracias a las potencialidades de la región en cuanto a clima, agua, paisajes, remesas de emigrados, etc.

Comentarios al Eje de Desarrollo y sus estrategias:

Los presidentes municipales mencionaron la contaminación del río Juchipila como un problema fundamental de la región, ya que además de los problemas de salud pública que trae aparejada, impide que el río pueda aprovecharse con fines turísticos. Todos aceptan que además es urgente la reforestación. Sin embargo, manifiestan que, en ambos casos, el problema es que las inversiones requeridas están fuera del alcance de los municipios. Por este motivo se requiere del apoyo de programas estatales y federales ya existentes que podrían complementarse con otras fuentes de recursos.

El buen manejo de los “agostaderos” (praderas para el ganado) es factible y ya se cuenta con ejemplos relativamente cercanos de explotaciones ganaderas sustentables en climas similares gracias a la utilización del sistema “holístico”.

Por otra parte, un riesgo que no se ha tomado en cuenta son las plantaciones de agave en pendientes muy pronunciadas y con sistemas inadecuados, lo cual trae como consecuencia una fuerte erosión y pérdida de suelos. Dado el crecimiento tan importante de estas plantaciones en toda la región¹⁶², es urgente que se adopten sistemas productivos sustentables que cuiden el recurso suelo.

5.2.2. Opciones productivas y agregación de valor

Los problemas de las organizaciones de productores con baja competitividad, el desaprovechamiento y deterioro de los recursos naturales por falta de infraestructura, el bajo valor agregado de los productos, la comercialización deficiente que genera un alto índice de migración y el bajo aprovechamiento de las remesas en proyectos productivos, se atacan con nuevas opciones productivas y agregación de valor a los productos de la región. Para esto se utilizan estudios de mercado y un planeamiento de la producción, junto con la mejora del capital humano, el equipamiento y la tecnología para la microindustria, la construcción de parques industriales, la creación de agroindustrias, las facilidades de acceso al crédito, la consolidación de compras de insumos y una buena comercialización.

Comentarios al Eje de Desarrollo y sus estrategias

Aunque la solución planteada a la problemática inicial pueda parecer obvia y fuera de discusión, lo difícil es poner en práctica todo lo propuesto, en especial porque se trata de un proceso largo y que requiere una fuerte dosis de consistencia en la aplicación de las estrategias. El rol de la Agencia de Desarrollo será fundamental para concretarlo y las alianzas con las universidades y centros de educación superior son esenciales para darle soporte a este Eje. Otras alianzas para el éxito de las estrategias son los emigrados y otros posibles inversionistas nacionales y extranjeros. Además hay que tener en cuenta que los procesos de organización de los productores son el punto de partida para las nuevas opciones productivas y para agregar valor.

5.2.3. Infraestructura hidroagrícola

El desaprovechamiento del agua y el deterioro de los recursos naturales por falta de infraestructura hidroagrícola se enfrentan con la construcción de presas, bordos y canales, además de sistemas de riego, acolchados e invernaderos.

¹⁶² Agave: 3.369 ha sembradas en la región. Fuente: Plan de Desarrollo Cañón de Juchipila.

Comentarios a este Eje de Desarrollo y sus estrategias:

La región cuenta con 11 presas importantes¹⁶³ que permiten el riego de 10,155 ha. Sin embargo, en su mayor parte se utiliza el sistema de “riego rodado”, que desperdicia mucha agua y, en algunos casos, deteriora el suelo. Por ello es muy importante la construcción de sistemas de riego modernos y la utilización de tecnología agrícola avanzada.

Las inversiones requeridas son importantes y nuevamente se necesita el apoyo de recursos federales, estatales y del sector privado, que pueden generar negocios rentables si van acompañados de una buena comercialización de los productos agrícolas. Son necesarios los proyectos integrales y de largo plazo, de tal manera que las inversiones sucesivas tengan continuidad.

5.2.4. Infraestructura y capacidad para el turismo rural

El alto índice de emigración¹⁶⁴ y la consecuente escasez de mano de obra son el reverso de la medalla de las potencialidades de la región en cuanto a su historia, cultura, paisajes y recursos naturales disponibles, así como de su ubicación geográfica con acceso a mercados importantes y de los montos significativos de las remesas de los emigrantes. Todo esto lleva a que el Eje de Desarrollo proponga la creación de infraestructura y generar la capacidad para explotar el turismo rural como recurso. Esto generaría fuentes de empleo alternativas al sector agropecuario gracias al rescate de la historia, la cultura y las tradiciones. También sería necesaria la construcción de infraestructura turística, las alianzas estratégicas, el desarrollo de productos, la capacitación y la promoción de las actividades turísticas disponibles.

Comentarios a este Eje del Desarrollo y sus estrategias:

Pasar de una economía basada en el sector agropecuario a una economía cimentada en los servicios turísticos, implica cambios sociales importantes que toman mucho tiempo y requiere consistencia en las acciones que permitan cumplir con un plan previamente trazado. Una vez más, el rol de la Agencia de Desarrollo y sus alianzas serán fundamentales para el éxito de este Eje. Entre las alianzas más importantes están las relacionadas con las cadenas de hoteles y restaurantes, ya que un proyecto turístico aislado no tiene posibilidades de supervivencia.

Por otra parte, es necesario considerar que las fuentes de trabajo del sector turismo deben competir con la demanda de personal para puestos productivos de las ciudades cercanas y de los Estados Unidos, por lo que para arraigar a los jóvenes en sus lugares de origen el nivel de ingresos que se ofrezca deberá ser muy atractivo. En lugar de que los jóvenes se conviertan en empleados de las empresas turísticas, una alternativa interesante que debe ser considerada es promover el desarrollo de emprendimientos propios en la región.

5.2.5. Recursos de los emigrantes

Revertir el alto índice de emigración y el bajo aprovechamiento de las remesas¹⁶⁵ en proyectos productivos puede convertirse en una enorme oportunidad para el desarrollo de la región mediante la promoción de la inversión productiva de los emigrantes, la participación de los mismos como

¹⁶³ Ver nota 28.

¹⁶⁴ Cerca de 800.000 zacatecanos residen permanentemente en Estados Unidos. Fuente: García Zamora, citado en el Plan de Desarrollo Cañón de Juchipila, www.migracionydesarrollo.org.

¹⁶⁵ El total de remesas recibidas por Zacatecas en 2003 fue de U\$S481 millones. Fuente: Plan Estatal de Desarrollo, Gobierno del Estado de Zacatecas, www.zacatecas.gob.mx.

intermediarios financieros, la exportación de productos de la región para los emigrantes, el apoyo a jóvenes y mujeres emprendedores y el fomento de esquemas de apoyo para la salud.

Comentarios a este Eje de Desarrollo y sus estrategias:

“Aprovecharemos nuestra condición de estado binacional para fomentar el desarrollo económico. Empondremos acciones que favorezcan la canalización de los recursos que envían nuestros paisanos radicados en Estados Unidos para el financiamiento de proyectos productivos. En esta tarea buscaremos la participación activa de los clubes de zacatecanos en el exterior, quienes ya han demostrado un fuerte compromiso con sus comunidades de origen. Igualmente trabajaremos para que los zacatecanos migrantes sean quienes nos abran otras puertas para la exportación a uno de los mayores mercados del mundo: los Estados Unidos de América... No se trata de un flujo inagotable de recursos: las tendencias demográficas y el cambio en el patrón migratorio están provocando una disminución en el monto per cápita de las remesas percibidas, que podría repercutir en una eventual caída del volumen total del flujo”¹⁶⁶. Tal vez la cuenta regresiva ya ha comenzado...

Por lo tanto urge convertir a los emigrantes en inversionistas, lo que implica darles la seguridad de que sus capitales estarán invertidos en proyectos rentables, y que serán manejados con eficiencia y con honestidad.

Hasta ahora, la mayor parte de las remesas se dedican al consumo y a la infraestructura social en forma de donaciones sin retorno que sólo requieren cuentas claras en relación con la aplicación de los recursos. Las inversiones productivas requieren la intervención de profesionales y la creación de instrumentos adecuados para su manejo. La propuesta incluida en el Plan de Desarrollo Regional para la constitución de un fideicomiso puede ser muy útil para lograr éxito en este Eje de Desarrollo.

5.2.6. Infraestructura regional de servicios básicos

La infraestructura municipal deficiente provoca una baja calidad de vida para los habitantes de la región, siendo esa una de las causas de la emigración. Este es el motivo por el que el Eje de Desarrollo propone consolidar la infraestructura de servicios básicos, aumentando la cobertura de servicios, mejorando las carreteras y construyendo centrales de abasto y de comercialización de productos de la región.

Comentarios al Eje de Desarrollo y sus estrategias:

El mejoramiento de las condiciones de vida en cada uno de los municipios de la región es una de las condiciones básicas para reducir la emigración y atraer inversiones productivas. La construcción de esa infraestructura requiere de inversiones muy importantes que rebasan la capacidad económica de los municipios, por lo que serán necesarias otras fuentes de recursos y un plan de mediano plazo que permita ir construyendo las obras en forma ordenada.

5.3. Análisis de la inserción de la Estrategia en la realidad regional: vínculos y articulaciones

5.3.1. El Plan Estatal de Desarrollo establece:

“... Al gobierno del estado le corresponde la promoción de la participación activa de la sociedad en el manejo eficiente de los recursos productivos, naturales, tecnológicos y humanos con que

¹⁶⁶ Ver nota 40.

cuenta cada una de las regiones, municipios y comunidades de nuestro estado; los objetivos de su intervención se orientan a obtener una mayor capacidad autónoma de crecimiento... El desarrollo que promoveremos es integral porque es articulador del progreso en todo lo humano, en lo económico, lo político, lo ambiental, lo social y lo cultural. Será generado desde lo local para considerar el potencial de cada región, municipio y comunidad, reconociendo la diversidad de realidades que convergen en el territorio zacatecano.

... Nuestro compromiso es con un desarrollo sustentable que aproveche adecuadamente los recursos naturales y que le dé permanencia a los procesos socioeconómicos del desarrollo; que promueva la participación de la gente en la planeación y se apoye en la concertación entre los hombres y mujeres del municipio o la comunidad y las instituciones del gobierno federal, estatal y municipal, para la formulación y operación de los programas; que promueva la equidad, porque consideramos que los apoyos subsidiarios deben destinarse prioritariamente a quienes más los necesitan, para equilibrar sus oportunidades y porque la distribución presupuestal se realiza de acuerdo con las necesidades y potenciales de cada región, municipio y comunidad... Trabajaremos para disminuir las diferencias regionales en el nivel de desarrollo de Zacatecas. Impulsaremos una mejor distribución de programas y presupuestos estatales y municipales en función de criterios de equidad social y territorial. Daremos apoyo prioritario a las comunidades con alto potencial desaprovechado y a las que se encuentren en condiciones de marginalidad.

...Consideraremos las opiniones de la ciudadanía en el planeamiento de acciones, en la identificación de los mejores proyectos, en la toma de decisiones sobre inversiones y en la supervisión y seguimiento. Por eso, fortaleceremos la participación ciudadana con la constitución de espacios que permitan una democratización de la toma de decisiones públicas desde cada municipio, potenciando la acción articulada de los consejos de desarrollo.

Promoveremos la concurrencia y coordinación de acciones de los tres niveles de gobierno y de las distintas dependencias para actuar sobre cada municipio y comunidad de Zacatecas, evitando ineficiencias y duplicidades de esfuerzos. Promoveremos la coordinación y colaboración intergubernamental entre el estado y el municipio para la implementación de proyectos de desarrollo local, con un enfoque subsidiario y promotor de las capacidades municipales.

...Se crearán agencias de desarrollo local donde se conformarán Consejos Locales de Desarrollo, con la representación gubernamental y la participación de profesionales, empresarios, académicos, trabajadores y líderes comunitarios. Ahí se identificarán los mejores proyectos, se contará con asesoría especializada para elaborarlos, se promoverá su financiamiento y su puesta en marcha.

Daremos plena vigencia a la operación del Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable para constituirlo en los hechos como el máximo órgano colegiado de decisión del sector rural de Zacatecas, haciéndolo un espacio de coordinación de esfuerzos entre las dependencias de los tres niveles de gobierno y los representantes de la sociedad rural; para que en esa instancia se planifique democráticamente la acción gubernamental en el campo de Zacatecas, se diseñen programas y proyectos de desarrollo rural, se adapten las reglas de operación de los programas de inversión rural a las necesidades específicas del estado y de sus regiones, y para que se supervise la correcta aplicación de los recursos en el medio rural, contribuyendo a la transparencia y a la rendición de cuentas”¹⁶⁷.

Estos extractos del Plan Estatal de Desarrollo expresan la voluntad política del gobierno de Zacatecas de apoyar el planeamiento y el desarrollo regional, la creación de agencias de desarrollo local, la participación ciudadana, el rol fundamental del Consejo Estatal de Desarrollo Rural y los consejos locales además de la coordinación interinstitucional, que es indispensable para conseguir todo lo anterior.

¹⁶⁷ Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, Gobierno del Estado de Zacatecas, www.zacatecas.gob.mx.

Queda como una tarea para los participantes de la Alianza Regional del Cañón de Juchipila concretar en su propia región lo expresado en el Plan Estatal. Para lograrlo, podrían utilizar distintos caminos, entre ellos, promover la descentralización de los recursos de la Alianza para el Campo, no por medio de los municipios sino a través del Fideicomiso y de la Agencia de Desarrollo Regional. De esta forma se fortalece la Alianza Regional y le proporcionan recursos para proyectos de impacto regional en lugar de utilizarlos para proyectos de nivel municipal o familiar.

Las decisiones para la aplicación de los recursos federales o estatales, operados por la Agencia de Desarrollo Regional, podrían tomarse en las estructuras propias de la Alianza (ver 4.3.1 y 4.3.2) siempre que en ellos participen de manera equilibrada las autoridades y la sociedad civil, actuando en congruencia con lo expresado en el Plan Estatal de Desarrollo. Realizar lo anterior sería equivalente a validar en cada proyecto (según se apruebe o desapruébe) lo que plantea el Plan de Desarrollo Regional.

La participación de la sociedad puede ser más efectiva si se realiza a través de las organizaciones de cada cadena productiva de la región (por ejemplo, los productores de guayaba, de agave, etc.) puesto que pueden proponer y realizar proyectos concretos que apliquen las estrategias planteadas (ver 5.2.1 a 5.2.6).

5.3.2. *Plan de la Región Centro Occidente de México*¹⁶⁸

“En 1999 se puso en marcha un proceso de promoción del desarrollo regional en el que participan los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. El propósito central de esta iniciativa es construir una visión regional compartida por los estados y definir una estrategia integral para el desarrollo regional, con la que contribuiremos en la construcción del proyecto nacional...”

“La interacción de redes de funcionarios estatales ha propiciado el establecimiento de convenios para la acción conjunta, la elaboración de una estrategia regional, el diálogo como región con dependencias federales y la puesta en marcha de acciones y proyectos interestatales”.

“La vocación territorial de la región Centro Occidente la ubica como enlace interoceánico entre el norte desarrollado y el sur en vías de desarrollo. También puede seguir siendo plataforma para la desconcentración del Valle de México y aprovechar su sistema de ciudades para generar un desarrollo más equilibrado. Sus fortalezas humanas y económicas la ubican en un perfil cada vez más industrial, de servicios y turístico, en contraste con un decaimiento en la participación de las actividades primarias...”

El Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente de México está formado por 5 Estrategias. Cada una de estas estrategias cuenta con varios Componentes que, a su vez, implican una serie de Macroproyectos que abarcan diversas áreas de esa gran región y se relacionan con el estado de Zacatecas en los siguientes temas:

“Estrategia 1: Impulso a la inserción global de la región”

Un Macroproyecto de esta Estrategia es el Corredor Querétaro-Guadalajara-Zacatecas-Ciudad Juárez (carretera 45) con la que se conecta el Cañón de Juchipila por medio de las carreteras 54 y 70. Los presidentes municipales del Cañón de Juchipila indicaron en las entrevistas que el mejoramiento de estas vialidades es un factor indispensable para el progreso de su región.

Además, la Estrategia 1 menciona la necesidad de aprovechar la migración hacia los Estados Unidos como un factor para insertar a los estados de la región Centro Occidente en el proceso de globalización. Este factor se presenta de manera importante en el Cañón de Juchipila, por lo cual la dinámica de la globalización podría favorecerla.

¹⁶⁸ Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente, FIDERCO, 2005, www.centrooccidente.org.mx.

“Estrategia 2: Articulación productiva y social sustentada en la identidad regional”

Los componentes de esta Estrategia incluyen:

- Integración del sistema productivo regional
La producción de guayaba del Cañón de Juchipila podría ser procesada y comercializada en conjunto con la del área de Calvillo (estado de Aguascalientes). También el procesamiento de carne en el rastro TIF, proyectado en la región, podría procesar productos de algunas áreas del estado de Jalisco.
- Desarrollo social como soporte para el desarrollo sustentable
Este es un planteo importante tanto del Plan Estatal de Desarrollo como del Plan de Desarrollo del Cañón de Juchipila. En consecuencia, y considerando que también es parte de la Estrategia 2 de la región Centro Occidente, pueden gestionarse apoyos federales para este fin.
- Rescate y difusión de la historia, la cultura y las tradiciones regionales, así como del patrimonio cultural

La promoción de corredores turísticos y culturales en conjunto con otros estados de la región Centro Occidente puede generar sinergias y fortalecer los destinos turísticos del Cañón de Juchipila.

“Estrategia 3: Reestructuración territorial e intercomunicación eficiente”

La evaluación de las capacidades ambientales y la equidad en el aprovechamiento de los recursos naturales forman parte de los Componentes de esta Estrategia. Entre sus Macroproyectos se incluye al Cañón de Juchipila y la posibilidad del desarrollo urbano-industrial de la región. Esto abre la posibilidad de obtener apoyos federales para llevar adelante dicho proyecto, el cual se relaciona con proyectos similares de los estados vecinos.

“Estrategia 4: Reversión del deterioro ambiental y social”

Los Componentes de la Estrategia 4 incluyen la gestión sustentable del territorio, la gestión integral de cuencas y el aprovechamiento eficiente de los recursos hidráulicos y energéticos. Todo lo anterior coincide con las estrategias planteadas en el Plan de Desarrollo del Cañón de Juchipila, por lo que también en este caso se abren posibilidades de apoyos con recursos federales.

“Estrategia 5: Nueva Institucionalidad para el Desarrollo Regional”

Esta estrategia plantea la necesidad de adecuar el marco jurídico para darle soporte a la gestión regional. Tal como se mencionaba anteriormente, en el nivel estatal sus regiones y micro-regiones no tienen existencia legal, por lo que los trabajos legislativos pueden realizarse simultáneamente. A nivel de la región Centro Occidente se propone la firma de un convenio de desarrollo regional, que puede ser repetido al nivel de la región del Cañón de Juchipila con el objetivo de institucionalizarla. Por este motivo se sugiere intercambiar experiencias e ideas con los funcionarios del Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro Occidente (FIDERCO)¹⁶⁹ y de otras instituciones¹⁷⁰ interesadas en el desarrollo regional en México y en otros países de América Latina y Europa¹⁷¹.

¹⁶⁹ FIDERCO: www.centrooccidente.org.mx.

¹⁷⁰ Centro Lindavista, *Construir las regiones*, Héctor Ferreira, México D.F., 2005.

¹⁷¹ Centro Lindavista, *Factores de éxito en el desarrollo regional—Una visión internacional*, Adalberto Saviñón, México D.F., 1998.

6. ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA

6.1. Vinculación de actores alrededor de proyectos innovadores: ¿qué hay de nuevo en el territorio?

El Plan de Desarrollo de esta región se preparó por iniciativa de la SEDAGRO, con la conducción del personal del CRUCEN, de la Universidad Autónoma de Chapingo, y la participación de habitantes de la región, en especial de productores agropecuarios y de los ayuntamientos, en reuniones de trabajo realizadas en diversos municipios. A partir de sus aportes, el personal del CRUCEN redactó la primera versión del documento. Esta versión fue presentada a los presidentes municipales de la región para su aprobación, quienes a su vez añadieron diversos proyectos que consideraron importantes para sus respectivos municipios y además solicitaron que se instale una Agencia de Desarrollo Regional para darle seguimiento al Plan¹⁷².

Algunos de los proyectos regionales están en preparación, pero la mayoría aún sólo son “ideas generales”, por lo que será necesario un esfuerzo adicional para convertirlas en proyectos, con todo lo que esto significa. Para lograrlo, se requieren (tal como lo indicaron algunos de los entrevistados) reuniones de trabajo con los grupos interesados, por ejemplo, con los ganaderos o productores de guayaba, primero a nivel local y luego a nivel regional o incluso estatal.

Teniendo en cuenta todo esto, a continuación se describen en forma breve las propuestas consideradas como innovadoras en la región, independientemente del grado de concreción o no en el que se encuentre cada una:

6.1.1. Agencia de Desarrollo Regional

La propuesta de crear la “Agencia de Desarrollo Económico Local” está planteada en el Plan Estatal de Desarrollo (de enero de 2005) y en el Plan de Desarrollo de la Región, pero todavía no se concretó. Su puesta en marcha será un hito muy importante no sólo para esta región sino para todo el estado de Zacatecas, ya que marcará el rumbo a seguir en otras regiones. Tanto la SEDAGRO como la Universidad de Chapingo tienen la decisión tomada de crear esta agencia y sólo falta definir con precisión el monto y cómo serán cubiertos sus costos de operación.

Según informes (septiembre de 06) de la SEDAGRO, a finales de 2006 se invertirá un monto equivalente a US\$ 65.000 para poner en marcha la Agencia.

6.1.2. Fideicomiso regional

También en este caso la región del Cañón de Juchipila podría ser una punta de lanza en todo el estado de Zacatecas en lo referente a la constitución de fondos regionales. La SEDAGRO ya informó a los presidentes municipales acerca de la transferencia de recursos estatales hacia los municipios y les solicitó que una pequeña parte de esos recursos sean canalizados hacia este fideicomiso¹⁷³.

¹⁷² Los presidentes municipales han sido actores principales en el proceso de creación de la Alianza Regional y además fueron consultados por el Secretario de SEDAGRO acerca de la pertinencia de crear la Agencia de Desarrollo Regional. También les propuso el aporte de recursos municipales al Fideicomiso Regional. Los presidentes municipales acordaron estudiar los montos a aportar por cada municipio, pues argumentan la falta de recursos (posiblemente este sea el mayor obstáculo para la instalación de la Agencia y el avance de la Alianza Regional). El organigrama de la Alianza Regional mostrado en 4.2.4 indica que los presidentes municipales tendrán autoridad directa sobre el Fideicomiso y sobre la Agencia, por lo que no hubo oposición de los mismos para la creación de estos organismos.

¹⁷³ *Ibid.*

6.1.3. Saneamiento del río Juchipila

Este proyecto es fundamental para el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida a lo largo de toda la cuenca del río Juchipila. Los presidentes municipales así lo reconocen y están decididos a concretarlo. El problema principal son las inversiones requeridas, por lo que se sugiere analizar una experiencia similar llevada a cabo en la cuenca del río Ayuquila¹⁷⁴, que atraviesa varios municipios del sur del estado de Jalisco y del estado de Colima.

En ese caso, los presidentes municipales realizaron una alianza con entidades del gobierno federal y del estado, así como con una universidad, y crearon un fideicomiso con aportes de fuentes múltiples con el que han estado financiando las acciones del proyecto. En 2005, la “Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila” ganó el premio *Gobierno y Gestión Local*, otorgado por el Presidente de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas y la Fundación Ford.

6.1.4. Planta Regional Procesadora de Basura

El manejo y el aprovechamiento de la basura es un problema recurrente en muchos municipios de México, y los de esta zona no son la excepción. Por este motivo los presidentes municipales buscan una solución de fondo que les permita ofrecer el servicio que esperan los habitantes y, al mismo tiempo, operar con resultados económicos positivos.

Está disponible la tecnología apropiada y existen empresas dedicadas al reciclado de basura, por lo que una alianza regional para resolver esta problemática en forma conjunta dará a los municipios del Cañón de Juchipila capacidad de negociación para obtener el servicio que requieren.

6.1.5. Rastro TIF

Los ganaderos de la región y los presidentes municipales están muy interesados en este proyecto ya que hasta hoy venden su ganado en pie principalmente a engordadores e introductores de la Ciudad de México, y no participan del valor agregado que se consigue en la cadena productiva.

Actualmente se discute la ubicación definitiva del rastro, pero antes será necesario realizar estudios que permitan tomar una decisión con fundamentos técnicos. Por otra parte sería interesante que los ganaderos entren en contacto con productores del estado de Tabasco o del sur de Jalisco que han realizado proyectos similares para conocer sus experiencias.

6.1.6. Procesamiento de Guayaba

Ante la necesidad de ser competitivos a la hora de vender fruta fresca y otros productos con valor agregado, los productores de guayaba ya están construyendo una planta procesadora en las cercanías de Huanusco. Esta empresa producirá pulpa de fruta que será envasada en tambores para ser vendida a plantas procesadoras de bebidas, postres, etc., tanto a nivel nacional como para la exportación.

El primer obstáculo que tuvieron que sortear fue la falta de credibilidad que tenían ante sus propios compañeros productores, quienes no los creían capaces de organizarse y construir un proyecto integral que contemplara desde el mejoramiento en la producción agrícola, pasando por el manejo, selección y comercialización de la fruta, hasta el procesamiento, envasado y venta de los productos procesados.

¹⁷⁴ Ver Fideicomiso del río Ayuquila, www.premiomunicipal.org.mx/Premio2004/home.php# y www.ine.gob.mx/dgoece/cuencas/download/gest_cuencas.pdf.

Sin embargo, lograron unir ocho sociedades de producción rural que hoy conforman una empresa integradora que procesa y comercializa tanto fruta fresca como procesada. Tiene un Consejo de Administración, Gerente General y Gerencias de Administración y Finanzas, de Comercialización y de Organización y Capacitación.

Entre sus metas más cercanas se encuentran las siguientes:

- Tecnicar el cultivo; contar con un centro de acopio, selección y empaque; compra de insumos en conjunto a través de un centro regional de distribución para disminuir costos; disponer transporte especializado y bodegas refrigeradas; buscar mejores canales de distribución para obtener una parte más importante del valor agregado en la comercialización; llegar al consumidor final con marca propia en lugar de con un *commodity*; industrializar el 30% de su producción; exportar un porcentaje importante de los productos procesados; obtener créditos oportunos y a tasas y plazos adecuados.

Ya han establecido contactos con empresas procesadoras de alimentos que pueden utilizar la pulpa de la fruta en sus productos y por otra parte han establecido bodegas de distribución en algunas ciudades importantes de México.

Los productores de guayaba que son socios de esta empresa se benefician con un mercado estable para su producto y mejores ingresos tanto en fruta fresca como en procesados. Aunque han avanzado mucho, todavía les queda un largo camino por recorrer, por ejemplo, en lo relacionado con la disponibilidad de crédito, la operación de la empresa, la programación de las cosechas para tener presencia permanente en el mercado, entre otros aspectos.

6.1.7. Zonas de riego

Con el apoyo del programa federal-estatal “Alianza para el Campo”¹⁷⁵ los productores rurales han estado construyendo zonas de riego para sembrar hortalizas y frutas. Una parte muy importante de estos proyectos es el uso eficiente del agua por medio de diversas tecnologías adecuadas para cada tipo de producto.

Durante los próximos años serán necesarias inversiones adicionales, no sólo para terminar los sistemas en construcción sino también para ampliar las áreas con riego tecnificado.

6.1.8. Producción de mezcal

Los productores rurales de esta región vieron en la siembra de agave¹⁷⁶ una oportunidad de negocios muy interesante cuando los valores de este producto eran muy altos. Sin embargo, el exceso de siembras originó una importante caída de los precios. Por otra parte, el Cañón de Juchipila se encuentra fuera de la zona denominada “de origen del Tequila”¹⁷⁷, por lo que el agave de la región no puede ser utilizado para la producción de la bebida. Por estas razones los productores de agave de la zona decidieron organizarse para instalar plantas procesadoras de Mezcal¹⁷⁸ (bebida destilada derivada de jugos fermentados del agave) en cuya zona denominada “de origen” sí se encuentra el estado de Zacatecas.

¹⁷⁵ Para más información acerca de los programas de la Alianza para el Campo ver www.sagarpa.gob.mx

¹⁷⁶ Ver nota 28.

¹⁷⁷ Respecto a la denominación de origen ver Consejo Regulador del Tequila www.crt.org.mx.

¹⁷⁸ Para mayor información ver Consejo Regulador del Mezcal, www.oaxaca.gob.mx/mezcal.

6.2. Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial

En general, los productores de la región prefieren los proyectos individuales o familiares. Sólo recientemente comenzaron a agruparse para concretar proyectos de mayor tamaño como la planta procesadora de guayaba ya mencionada o las zonas de riego donde, por otro lado, es indispensable hacer un proyecto conjunto debido a las economías de escala.

La mayoría de los programas propuestos en la Estrategia de Desarrollo de la Región son de nivel municipal, ya sea para proyectos productivos o de infraestructura social, y son pocos los de nivel realmente regional. Esto se justifica por la necesidad de satisfacer las carencias inmediatas de los habitantes de cada municipio y también para proporcionar servicios indispensables para los proyectos turísticos y otras inversiones.

Sin embargo, se sugiere explorar las posibilidades de poner en marcha uno o dos proyectos de carácter regional que sean la muestra del impacto que puede lograrse con programas de este tipo. Un buen ejemplo sería el saneamiento de la cuenca del río Juchipila que, aunque está compuesto por obras y acciones en cada municipio, estas generan una sinergia regional muy importante.

Otros proyectos de similares características serían la planta procesadora de basura, la construcción de un hospital regional de tercer nivel¹⁷⁹, la construcción de un rastro TIF, la creación de una red de rutas turísticas en toda la región que parta del balneario Paraíso Caxcán, la construcción de una o varias plantas productoras de Mezcal y su comercialización bajo una sola marca colectiva¹⁸⁰ que sea propia de la región, etc.

7. ANÁLISIS DE IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL: PROPUESTAS DE INDICADORES

7.1. Indicadores propuestos en las Estrategias

El Plan de Desarrollo del Cañón de Juchipila establece las responsabilidades de los diversos organismos de la Alianza Regional respecto de la evaluación:

“Para evaluar el plan de desarrollo es necesario tener claro el papel que le toca desempeñar a cada participante en la Alianza Regional y que se ha descrito en las secciones anteriores. Adicionalmente, se debe considerar el diagrama de flujo de la información y toma de decisiones en las distintas instancias como se indica en la figura siguiente. Aquí es claro que la sociedad es la que participa en los diferentes órganos de representación como las Comisiones y los Consejos Municipales para que de manera participativa se analicen los problemas y se diseñen las soluciones.

En la Comisión por Eje Estratégico corresponde la evaluación del cumplimiento de metas y correcta aplicación de los recursos en los proyectos prioritarios para el desarrollo del eje o cadena productiva. Para ello se hace un seguimiento mensual de los proyectos y cada trimestre se prepara un informe que se pone a consideración de la Comisión Intermunicipal y de todos los participantes en la Alianza.

A la Comisión Intermunicipal le corresponde validar los proyectos, priorizar las acciones, autorizar los financiamientos y hacer la evaluación del logro de los objetivos del plan en su conjunto. Cada semestre entrega un informe técnico y financiero de los recursos en el Fideicomiso.

Al Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable, le compete evaluar el cumplimiento de los compromisos de todos los actores locales y hacer la evaluación anual del desarrollo en las tres dimensiones de análisis: ambiental, económica y social. Para la evaluación del plan de desarrollo es

¹⁷⁹ Mencionado como una necesidad por los presidentes municipales y por SEPLADER. (Ibid. 40.)

¹⁸⁰ Para mayor información sobre marcas colectivas ver Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, www.impi.gob.mx.

necesario que las Comisiones analicen los indicadores que recaba la Agencia de Desarrollo Económico Local, que es la encargada de realizar las mediciones, los recorridos de campo, las encuestas, la captura en las bases de datos y todo aquello que le permita generar los informes que muestren en qué medida se están ejecutando las acciones y alcanzado los objetivos”¹⁸¹.

7.2. Indicadores Propuestos por la Alianza

7.2.1. Mecanismos

También establece el mecanismo a seguir conforme al siguiente ejemplo:

- Partiendo de cada Eje de Desarrollo, ejemplo: Conservación y recuperación de los recursos naturales.
- Se sigue con una de sus Estrategias, ejemplo: Recuperación y saneamiento del río Juchipila.
- Cada Estrategia tiene Indicadores de Operación, ejemplo: Número de plantas de tratamiento de drenajes.
- Y también Indicadores de Impacto, ejemplo: Volumen de aguas tratadas/ Volumen de aguas no tratadas, para conocer la calidad del agua.
- Se utilizan medios de verificación, ejemplo: Mediciones en las plantas de tratamiento.

El Plan de Desarrollo Regional propone algunos Indicadores Operación y también Indicadores de Impacto, pero se requiere diseñar un conjunto completo de Indicadores, tarea que estará a cargo de la Agencia de Desarrollo.

7.2.2. Indicadores para evaluar los proyectos

En el Plan también se propone la forma en que deben cumplirse los requisitos establecidos por las normas de las instituciones que aportan recursos:

“De acuerdo con los lineamientos de las dependencias que canalizan recursos para el desarrollo rural, los proyectos de inversión se estructuran en un documento que de manera general cumple con el siguiente contenido y que sirve para evaluar la viabilidad e importancia del proyecto...”

7.2.3. Evaluación anual

Se plantea una evaluación anual que *“...incluye el análisis de la eficacia en el cumplimiento de metas y objetivos, así como la eficiencia en la aplicación oportuna de los recursos, aspectos que se vienen informando por las Comisiones por eje y por la Comisión Intermunicipal como ejecutiva del plan. Adicionalmente, esta evaluación mide los avances que el plan ha tenido en las dimensiones ambiental, económica y social; para ello se contrata un equipo técnico externo a la Alianza Regional. A continuación se mencionan algunos indicadores que son pertinentes en cada dimensión de análisis”*.

El Plan propone la utilización de “Indicadores Ambientales” tales como: Biomasa en los bosques; diversidad biológica; Calidad del suelo y del agua; regeneración de agostaderos y evolución de rendimientos de los sistemas productivos. También se propone la implementación de “Indicadores Económicos”, por ejemplo: PIB del sector rural; tasa de participación económica en relación con la Población Económicamente Activa (PEA); tasa de ocupación de la PEA; Valor agregado a los productos; inversiones en bienes de capital y en infraestructura estratégica; inver-

¹⁸¹ Ver nota 28.

siones de los emigrantes; relación costo/beneficio por cadena productiva; ingresos netos por cadena productiva; indicadores incremento o disminución del empleo; indicadores de diversificación productiva; grado de adopción de tecnología; índice de precios de insumos y productos; volumen de ventas y exportaciones.

Por otro lado, son necesarios “Indicadores Sociales” como: Cobertura de los programas; grado de participación de la sociedad rural (pasiva, funcional, interactiva y autodesarrollo); indicadores de organización; índices de calidad de vida (ingresos, servicios básicos, escolaridad, nutrición, marginación, analfabetismo, esperanza de vida, etc.); capacitación y generación de conocimientos; diversos indicadores demográficos; marco jurídico.

7.3. Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en los territorios

El uso de los “Indicadores de Éxito” antes mencionados presenta varios desafíos:

Es necesario tener una batería completa de indicadores y seleccionar los que son realmente relevantes para la toma de decisiones con el objetivo de no dedicar demasiados recursos humanos y económicos en la recolección de información, procesamiento y transferencia de datos. Algunos de los indicadores (ambientales, económicos y sociales) son especialmente difíciles de medir en la realidad, por lo que es necesario analizar la posibilidad de modificarlos o eliminarlos. Por otra parte, se requiere ser constantes en la medición para obtener datos comparables con los anteriores y que formen una serie consistente. Finalmente, es necesario que quienes toman las decisiones utilicen la información procesada para cimentar las pautas que guiarán sus acciones.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1. Cambios institucionales: evidencias y desafíos para la gobernabilidad territorial

Uno de los problemas centrales para conseguir un grado importante de gobernabilidad es la disminución del número de habitantes de la región, emigración que se origina en especial por la calidad de vida. Actualmente, los niveles de bienestar son los siguientes:

“Se parte de una distribución geográfica de la población equiparable a la del estado de Zacatecas con la Región, caracterizada por la concentración-dispersión y disminución de la población; lo primero en los municipios de Nochistlán y Jalpa, que registran más de 45.000 habitantes, el municipio con mas disminución en su población es Juchipila, los municipios con mayores rezagos dentro de la Región son Mezquital de Oro, Apulco, y Huanusco que no cuentan con el nivel de equipamiento para satisfacer las necesidades sociales que demanda la comunidad. El grado general de marginación en los municipios que conforman la Región es como sigue, 4 de ellos su nivel es media, 4 baja, 1 muy baja”¹⁸².

La Alianza Regional pretende modificar paulatinamente pero de forma radical las condiciones de vida de la región. Para conseguirlo, se propone una visión de futuro descrita en los siguientes términos:

“Para revertir la problemática detectada y aprovechar las potencialidades de la región, los actores locales se comprometen a impulsar la siguiente visión de desarrollo: Ser una región integrada económica y socialmente, en la que sus distintos agentes comparten un mismo sentido de pertenencia e identidad cultural, que participan activamente para imprimir un renovado impulso al desarrollo económico y social de la región, a favor de más y mejores opciones productivas y de empleo, enmarcados en esquemas sustentables de uso de los recursos, para lo cual promueven la

¹⁸² Ver nota 40.

armonización de las aspiraciones y voluntades, así como la confluencia de recursos de los distintos agentes sociales y privados locales, de los tres niveles de gobierno, agencias de desarrollo y clubes de zacatecanos emigrantes, para lograr incidir favorable y sustantivamente en la dinámica y direccionalidad de su desarrollo, partiendo de los elementos endógenos de la región y orientado hacia la sustentabilidad, la equidad y la igualdad de oportunidades para el desarrollo de las mujeres y hombres de la región”¹⁸³.

Por otra parte, se requiere de un esfuerzo continuado en materia de educación para la participación, de esa forma se logrará que los organismos regionales realmente sean operados por la sociedad civil.

Entonces, se sugiere que las inversiones promuevan prioritariamente el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes como uno de los medios para disminuir la emigración.

8.2. Cambios en la competitividad territorial: ritmo y orientación

El Plan de Desarrollo de la Región indica que, de ser esencialmente agrícola y ganadera, esta zona puede evolucionar hasta llegar a convertirse una región de industria agroalimentaria (incluyendo selección, procesamiento y empaque) y también un componente de ecoturismo y turismo cultural.

La competitividad de la región, especialmente frente a la apertura comercial y a la globalización, será posible en la medida en que fortalezca la producción de frutas y hortalizas. Esto siempre y cuando aproveche mejor el agua disponible con sistemas de riego tecnificados y que cuente con tecnologías modernas, tanto para la producción agrícola como para la selección, procesamiento y empaque. Otro sector de importancia puede ser la ganadería, impulsando la producción local de forrajes, dando valor agregado y aprovechando la reducción de aranceles para la exportación hacia los Estados Unidos.

En cualquier región, la disponibilidad y calidad de los servicios básicos, además de la red de carreteras, son factores fundamentales para incrementar la competitividad regional (que en el caso del Cañón de Juchipila es baja) ya que a su vez permiten la comercialización de productos de la región y la atracción del turismo. Para desarrollar la competitividad en este último sector, y proporcionar los servicios indispensables, se requieren importantes inversiones en infraestructura, porque esta región entrará en competencia con otras zonas de México y del mundo.

El Cañón de Juchipila compite con otras regiones en la atracción de las inversiones de los emigrados. Un emigrado podría escoger otra zona, ya que no es un hecho que el único elemento que consideran al elegir dónde hacer sus inversiones es ser nativos de la zona.

8.3. Cambios en las posibilidades de acción colectiva

Como ya se dijo anteriormente, las acciones para poner en práctica el Plan de Desarrollo Regional apenas se inician, de cualquier forma, existen algunos indicios acerca de cuáles serían los caminos a seguir para la acción colectiva:

8.3.1. Inversiones con recursos de emigrados

Las inversiones con recursos de los emigrados es un tema que figura en todas las conversaciones con los actores regionales, también forma parte del Plan Estatal de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del Cañón de Juchipila. El punto más importante en relación con este asunto es definir cómo se pueden canalizar estos ingresos en forma segura para el inversionista y en proyectos rentables. Se

¹⁸³ Ver nota 28.

trata de un tema que aún no está resuelto y que requerirá de la creación de un grupo especializado de trabajo.

Aun sin contar con los instrumentos financieros adecuados, los emigrados empezaron a hacer aportes en la región. Al recorrer esta zona es posible detectar restaurantes y bares cuya inversión inicial tiene este origen. Incluso existen algunos con la estética de las cafeterías universitarias de auto-servicio (al estilo americano) pero el menú sólo incluye platillos locales, por lo que nos encontramos ante la fusión de dos culturas.

Se propone la creación de un fondo de inversiones para los emigrados que les permita invertir sus ahorros en forma segura y que el fondo se utilice para financiar proyectos que generen fuentes de trabajo en la región y que proporcionen ingresos adecuados a los trabajadores e inversionistas. Estas inversiones podrían complementarse con recursos de la “Alianza para el Campo” (ver Anexo 3).

8.3.2. *Riego tecnificado... y algo más*

Las inversiones en la tecnificación del riego, con el apoyo de la “Alianza para el Campo” (ver Anexo 3), constituyen los primeros pasos para hacer más competitiva la producción de guayaba o de hortalizas. Esto, a su vez, abrirá el camino para la instalación de plantas procesadoras que dejarán más valor agregado en la región y para la creación de comercializadoras que harán posible la entrada en los mercados nacional e internacional.

Este es un proceso de largo plazo, pero la experiencia en diversos lugares ha demostrado que da buenos resultados.

8.4. **Recomendaciones para mejorar la Gestión del Territorio**

Tomando en cuenta que los Ejes de Desarrollo indicados en el Plan Regional son el origen de todas las Estrategias y de los Proyectos, se sugieren los siguientes puntos (además de los ya mencionados anteriormente) para llevarlos adelante:

- *Conservación y recuperación de los recursos naturales*
Reducir la plantación de agave en zonas con grandes pendientes. En áreas ya plantadas con agave, y para reducir la erosión, se recomienda utilizar el sistema de terrazas. Evaluar la posibilidad de inversiones privadas en las plantas de tratamiento de drenajes de las cabeceras municipales.
- *Nuevas opciones productivas y agregación de valor a los productos de la región*
Evaluar la producción de maíz para forraje más que para grano, considerándolo parte de una cadena de valor agregado.
- *Consolidación de la infraestructura hidroagrícola*
Consolidar la compra de equipos y tecnología de riego con el fin de obtener mejores precios y condiciones de los proveedores. Considerar los proyectos de infraestructura hidroagrícola sólo como el primer paso de un proyecto integral que termina en la mesa del consumidor final.
- *Crear infraestructura y capacidad para el turismo rural*
Aprovechar los restos de haciendas y trapiches antiguos para construir hoteles y restaurantes; mejorar la información turística de la región; mejorar las carreteras secundarias y los caminos vecinales.
- *Consolidar la infraestructura regional de servicios básicos*
La falta de servicios básicos y la contaminación ambiental restan competitividad a la región. Por este motivo resulta urgente canalizar inversiones a estos rubros. Con el objetivo de obtener los recursos necesarios, sería conveniente evaluar la posibilidad de aceptar inversiones privadas para algunos servicios básicos o, por lo menos, para la construcción y arrendamiento

de la infraestructura, por ejemplo, el suministro de agua potable, tratamiento de drenajes, hospitales, etc. Esto significará que los servicios públicos tendrían que cobrarse a los usuarios en su valor real.

- *Aprovechar los recursos de los emigrantes en proyectos productivos*
Se podrían canalizar las inversiones de los emigrados a la construcción y/u operación de los servicios básicos mencionados en el punto anterior, además de a proyectos productivos.

8.5. Recomendaciones para mejorar la implementación de Estrategias Territoriales de Desarrollo

8.5.1 Red de Especialistas

La puesta en marcha del Plan Regional dependerá de muchos actores, pero la Agencia de Desarrollo Regional deberá jugar un papel de primera importancia en la implementación de las Estrategias.

Dada la multiplicidad de los temas que se abordan en las Estrategias, será necesario contar con muchos especialistas, aunque sería imposible tenerlos de manera permanente en la Agencia. Para resolver este dilema se sugiere que, en lugar de contar con una organización compuesta por un gran número de personas, se constituya un pequeño grupo pero con múltiples contactos, es decir, que los convocados sean capaces de crear una red de especialistas al servicio de la región, cuándo y de la forma en que lo requiera, sin necesidad de que se conviertan en empleados de la Agencia.

8.5.2 Grupos de Trabajo

La creación de alternativas para la región no es un proceso exclusivo para profesionales y especialistas. Los habitantes de la región y, en particular, los interesados directos en un problema, pueden y deben aportar ideas, soluciones, proyectos, etc. Se propone crear grupos de trabajo mixtos, en los que formen un único equipo los profesionales y quienes se vean afectados por el problema o el proyecto en cuestión. De esta forma, unos podrán aportar su experiencia de vida en relación al tema y los otros podrán ofrecer su conocimiento teórico, científico o tecnológico. Estos equipos podrían ser coordinados por personal de la Agencia de Desarrollo Regional.

8.6. Recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del Desarrollo Territorial

La sección 7.3 termina mencionando un punto clave: los tomadores de decisiones deben citarlas en las evaluaciones ya que, si no se utiliza la información generada con este fin, no tiene ningún sentido dedicar recursos a la evaluación.

Por este motivo se requiere que, antes de iniciar el proceso, la Comisión Intermunicipal Pro Desarrollo del Cañón de Juchipila, los miembros del Consejo Distrital de Desarrollo Rural, los miembros de las diversas Comisiones, etc., conozcan, acepten y aprueben el uso de determinadas herramientas de evaluación y se comprometan a utilizar la información generada para las decisiones que vayan a tomar en el futuro.

Esa misma información puede servir de base para crear campañas de comunicación social dirigidas a la población en general, ya que es indispensable mantenerla bien informada de los avances de cada proyecto y de la Alianza Regional en su conjunto.

8.7. Sostenibilidad de la Alianza

Los presidentes municipales terminan su administración a mediados de 2007, por lo que tienen aproximadamente un año para consolidar lo avanzado. Con el apoyo de la Universidad de Chapingo y de la SEDAGRO, pueden además lograr que queden establecidos el Fideicomiso Regional y la Agencia de Desarrollo, e incluso poner en marcha varios proyectos regionales para demostrar que la Alianza sí opera. Lo anterior, de alguna forma, asegura la permanencia de la Alianza para el Desarrollo Regional.

Un factor fundamental para la sostenibilidad de la Alianza es la participación de los miembros de la sociedad civil en la estructura de la misma como representantes de las organizaciones de productores agrícolas o ganaderos, de prestadores de servicios turísticos, etc., lo cual dará mayor continuidad a los proyectos regionales.

Por lo anterior se sugiere que se refuerce en la estructura de la Alianza la participación de los miembros de la sociedad civil previendo la renovación escalonada de sus representantes.

9. PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL: RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN

9.1. Cada municipio tiene sus propios intereses

Las reuniones con los presidentes municipales de la región dejaron en evidencia que cada uno de ellos busca llevar hacia su municipio la mayor cantidad de proyectos, tanto de infraestructura social como de empresas productivas, lo cual es muy loable, ya que están cumpliendo la tarea para la que fueron electos por sus conciudadanos.

El problema es que no es posible o rentable construir varios rastros TIF regionales o dos hospitales de tercer nivel y sí es necesario tomar decisiones para localizar el proyecto en un municipio en particular, aun cuando prestará sus servicios a toda la región.

La preparación de información técnica y financiera que soporte las decisiones tendrá que quedar a cargo de la Agencia de Desarrollo Regional pero, al final, serán los miembros de la Comisión Intermunicipal quienes deberán tomar decisiones atentos al beneficio de toda la región y no sólo al de un municipio en particular. Para lograrlo será necesario cambiar una tendencia actualmente muy fuerte que consiste en dedicar la mayor parte del presupuesto estatal y federal a proyectos individuales y familiares (ver Anexo 3), y reorientar las inversiones públicas hacia proyectos de carácter regional.

9.2. “No hay recursos disponibles para los proyectos...”

El planteo de muchos de los presidentes municipales gira alrededor de la falta de recursos para realizar los proyectos regionales y municipales. Además consideran, con justa razón, que no pueden utilizarse los pocos recursos que reciben del nivel estatal y federal más que para paliar las necesidades apremiantes de quienes viven en la región.

Ya se mencionó que el estado de Zacatecas recibe una enorme cantidad de remesas de sus emigrados en los Estados Unidos¹⁸⁴, estas remesas podrían canalizarse como inversiones. Por otra parte, muchos de los recursos federales, en particular los de la “Alianza para el Campo”, podrían transferirse como créditos en lugar de ser subsidios. Esto los convertiría en la semilla de un fondo “revolvente” que podría ser utilizado muchas veces por diversos acreditados en lugar de ser aprove-

¹⁸⁴ Ver nota 48.

chado una única vez por alguien que recibe un subsidio (ver Anexo 3). El Plan Estatal de Desarrollo menciona en varias oportunidades la creación de un fideicomiso estatal y de fondos municipales de garantías. Se sugiere que estos fondos sean de nivel regional.

9.3. ¡Después de mí... el diluvio!

Los proyectos de tipo “ambiental”, como el saneamiento del río Juchipila, la reforestación, el buen uso del agua, etc., generalmente se enfrentan con actitudes irresponsables ya que cada habitante de la región utiliza el recurso en forma no sustentable y los costos que genera el mal uso los deja a cargo de los habitantes que viven más abajo en la cuenca o de las siguientes generaciones...

Para generar consensos alrededor de estos proyectos se requiere un largo trabajo previo de comunicación social y de educación ambiental, cuyos costos deberán ser previstos y cargados a la cuenta del proyecto respectivo. Estas campañas serían diseñadas para los diversos actores sociales, empezando con los alumnos de las escuelas de la región hasta llegar a las autoridades municipales.

9.4. ¡Hay que empezar ya!

En una reunión celebrada el 15 de febrero de 2006 con presidentes municipales y productores de la región, el titular de la SEDAGRO indicaba hasta qué punto resulta urgente iniciar las acciones necesarias para poner en práctica el Plan de Desarrollo con la constitución de la Agencia de Desarrollo, de un pequeño fondo regional y la realización de los primeros proyectos regionales, ¡aun cuando sean pequeños! Las actuales administraciones municipales todavía tienen tiempo para hacer realidad el Plan y no se debe permitir que cunda el desánimo antes de haber empezado.

9.5. Una metáfora del desarrollo regional sustentable

El desarrollo regional sustentable se podría comparar a un asiento que tiene tres “patas”: si falta uno de los tres soportes, el asiento pierde estabilidad y cae. En el caso del desarrollo regional sustentable estos soportes son:

- La metodología y certificación proporcionada por la FAO-RLC.
- La formación de las personas a cargo de las universidades locales y de FODEPAL.
- El financiamiento y las inversiones, para lo cual se debe contar con varias fuentes de recursos aliadas, incluyendo a los emigrados, el BID, los gobiernos federal y estatal, los propios habitantes de la región, inversionistas privados, etc.

9.6. Visión integral

Cada proyecto deberá ser diseñado con una visión integral y de largo plazo para de esta forma no encontrarse con problemas que obliguen a dejarlo inconcluso, ya sea por falta de recursos, problemas ambientales, rechazo social, problemas técnicos, falta de mercado, falta de autorizaciones gubernamentales, etc.

Esto significa que la Agencia de Desarrollo Regional deberá incluir, en la etapa de diseño, la evaluación previa que se realizó sobre los diversos factores críticos para el proyecto. Por otra parte, será necesario que la misma considere que las empresas no viven de subsidios, por lo cual la rentabilidad económica es una condición fundamental para el éxito.

ANEXO 1
ACTORES REGIONALES CONTACTADOS¹⁸⁵

Lic. Melchor Vazquez Guerrero. Presidente Municipal de Huanusco.
C. Martín Carvajal Martínez. Presidente Municipal de Apulco.
Ing. Francisco Javier Figueroa Flores. Presidente Municipal de Jalpa.
Sr. Luís Humberto Medina Jiménez. Presidente Municipal de Tabasco.
Sr. Ramón Jiménez Fuentes. Presidente Municipal de Nochistlán
M.C. Daniel O. Fajardo Ortiz. Secretario de Desarrollo Agropecuario de Zac.
Ing. Gerardo Leyva Hernández. Subsecretario de Desarrollo Rural.
Dr. Nicolás Morales Carrillo. Investigador del CRUCEN y asesor de SEDAGRO.
Ing. Luís Felipe Medina Guerrero. Jefe del DDR-Jalpa.
Raymundo Rodríguez García. Coordinador de SEDAGRO- Jalpa
Ing. Hugo Vázquez Elizalde. Coordinador de Fomento SAGARPA-Jalpa
Ing. Ernesto Tizcareño González. Presidente de los Productores de Guayaba
Sr. Santos Quezada Macias. Secretario de la Unión Ganadera Regional.
Sr. Jorge Ascencio A. Director de Desarrollo Económico- Juchipila
Sr. José Alfredo Bueno M. Director de Desarrollo Económico y Social- Juchipila
Sr. Julio Flores Ibarra. Secretario de Gobierno- Mezquital del Oro
Lic. Benjamín Reyes Silva. Secretario Particular del Pdte. Mpal.-Nochistlán
Prof. Miguel Saldívar. Síndico- Nochistlán
Saúl Gutiérrez Domínguez. Director Desarrollo Social- Moyahua

¹⁸⁵ Ya sea individualmente o en forma de grupo focal.

ANEXO 2**GUIA UTILIZADA COMO BASE PARA LAS ENTREVISTAS INDIVIDUALES Y GRUPALES¹⁸⁶**

1. Descripción de los criterios de identificación del territorio. Se busca aquí tener claro las características constituyentes del territorio y los procesos de su conformación y selección. Para tal se considerarán los siguientes elementos:
 - 1.1 ¿Cuáles fueron los criterios adoptados para la delimitación del territorio considerado y por qué? Verificar si coinciden con demarcaciones administrativas y/o políticas.
 - 1.2 ¿Cuál es la extensión del territorio considerado?
 - 1.3 ¿Cómo la delimitación del territorio afecta los procesos de coordinación horizontal y vertical en el ámbito de las Alianzas?
 - 1.3.1 ¿Cuál es la distancia máxima a recorrer de extremo a extremo de la Región?
 - 1.3.2 ¿Tiempo máximo de recorrido terrestre de extremo a extremo de la Región?
 - 1.3.3 ¿Existen obstáculos naturales que dificultan la comunicación interna en la Región?
 - 1.3.4 ¿Cuál es la distancia y el tiempo máximo de recorrido terrestre para llegar a la población que es el centro de la Región?
 - 1.3.5 En promedio ¿Cuántas veces por mes se reúne el equipo de coordinación regional?
 - 1.3.6 ¿Cuál es la distancia y el tiempo máximo de recorrido terrestre desde la Región hasta la capital estatal?
 - 1.3.7 ¿Cuántas veces por mes se reúnen los directivos de nivel regional con el equipo estatal de promoción y coordinación?
 - 1.3.8 ¿Se utiliza el servicio telefónico como medio de comunicación entre los miembros del equipo regional?
 - 1.3.9 ¿Se utiliza el servicio de correo electrónico como medio de comunicación entre los miembros del equipo regional?
 - 1.4 ¿En qué medida la delimitación del territorio influyó la construcción de la Alianza?
 - 1.4.1 ¿Cuáles son los factores de unión entre los habitantes de esta Región?
2. Descripción del proceso de formación de la Alianza y análisis de la estructura propuesta, funcionalidad, mecanismos de coordinación vertical (entre distintos niveles territoriales de gobierno) y horizontal (entre actores que actúan en el mismo territorio) establecidos y mecanismos de representación.

Con respecto al proceso de formación de la Alianza Promotora del Desarrollo Regional, apoyarse en las siguientes preguntas:

- 2.1 ¿De qué sector/actores partió la iniciativa de proponer la Alianza y por qué?
- 2.2 ¿Cuáles fueron los incentivos principales (económicos, sociales, políticos u otros) a la formación de la Alianza?
- 2.3 ¿Cómo se dio la participación de la sociedad civil y del sector privado en el proceso de formación/propuesta de la Alianza?
- 2.4 ¿Cuáles fueron los incentivos a la participación de la sociedad civil y del sector privado en la formación de la Alianza?

¹⁸⁶ No se aplicó como cuestionario formal, solamente se utilizó como guía para las entrevistas.

- 2.5 ¿Qué rol tuvieron los distintos niveles de gobierno (local, estatal/regional y nacional) en el proceso de formación de la Alianza?

Con respecto a la estructura propuesta para la Alianza, se solicita considerar los siguientes cuestionamientos:

- 2.6 ¿Cuál es el formato institucional de la Alianza y por qué de su elección?
2.7 ¿El formato institucional se empalma en una estructura organizacional formal?
2.8 ¿Cuáles fueron las opciones de estructuras organizacionales alternativas y por qué no fueron adoptadas?
2.9 ¿La Alianza tiene una estructura ejecutiva propuesta o ya en marcha? En caso positivo, ¿cuál?
2.10 ¿La Alianza posee estructura jurídica que le permita realizar contratos, manejar recursos e implementar proyectos?

En caso positivo: ¿Cómo es la estructura jurídica?

Con respecto a la funcionalidad de la Alianza, se solicita considerar los siguientes cuestionamientos:

- 2.11 ¿Hay mecanismos formales de división de responsabilidades entre los miembros de la Alianza con respecto a la gestión, implementación y evaluación de las acciones programadas?
2.12 ¿Cuáles son los mecanismos que establecen las responsabilidades de las distintas estructuras de la Alianza (administrativa y ejecutiva)?

Con respecto a los mecanismos de coordinación vertical y horizontal, se solicita considerar los siguientes cuestionamientos:

- 2.13 ¿Cuáles son los mecanismos formales de la Alianza para la coordinación vertical y horizontal entre proyectos, programas y acciones entre los distintos actores del territorio?
2.14 ¿Hay mecanismos formales para la división de responsabilidades con respecto a la implementación y gestión de los proyectos y programas que exijan actuación conjunta de varios actores?

Con respecto a los mecanismos de representación, se solicita considerar los siguientes cuestionamientos:

- 2.15 ¿Qué sectores y actores están representados en el “Máximo Organismo Directivo” (Por ejemplo: Asamblea Regional, Consejo Regional, etc.) de la Alianza?
2.16 ¿Cómo se divide el peso de la representación del sector público, privado y sociedad civil? Considerar si la representación es equilibrada ente los tres sectores.
2.17 ¿Cómo se divide el peso de la representación entre mujeres y hombres?
2.18 ¿Cuáles son los mecanismos de elección/selección de los miembros de la Alianza? Para el caso de elección: Especificar como se realiza y quienes votan
2.19 ¿Existen mandatos formales de los miembros de la Alianza dado por sus organizaciones?

En caso positivo, especificar por cuanto tiempo es el período del mandato para los representantes de:

- 2.19.1 Sector público 2.19.2 Sector privado 2.19.3 Sociedad civil
 2.20 ¿Hay mecanismos formales de reporte de las decisiones de la Alianza por parte de los representantes de las organizaciones participantes?

En caso positivo:

3. Descripción del proceso de formulación de la Estrategia de Desarrollo Regional y análisis de su contenido, integralidad, sinergia y articulación con los demás planes y estrategias regionales y nacionales.

Con respecto a la formulación de la Estrategia de Desarrollo Regional

- 3.1 ¿Cómo fue el proceso de elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional?
 3.2 ¿Cuál(es) actor(es) lideraron la elaboración de la Estrategia?
 3.3 ¿Cuál fue el rol de los actores públicos, privados y de la sociedad civil en la elaboración de la Estrategia?

Diseñador de Estrategias (DE); Impulsor de Estrategias (I); Participante en la Alianza (P)

Con respecto al análisis del contenido de la Alianza, considerar los siguientes aspectos:

- 3.4 Articulación con las estrategias de otros niveles territoriales (local, regional, estatal y nacional).

La Estrategia de la Alianza está articulada con las estrategias de:

- 3.5 ¿Qué tipo (entre qué actores) y nivel (político, administrativo, ejecutivo) de coordinación (horizontal y/o vertical) se requiere para lograr los objetivos propuestos en la Estrategia?
 Para el logro de los objetivos regionales deben participar los siguientes actores:
 (En cada caso especificar cuál es su rol en el logro de los objetivos)
- 3.6 ¿Cuáles son los proyectos y programas propuestos en la Estrategia que exigen actuación conjunta de más de un actor o sector?
 Especificar proyectos y/o programas regionales en esta situación:
- 3.7 Visión de largo plazo de la Estrategia.
 ¿Cuáles son los principales elementos de la visión Regional de largo plazo para el sector del entrevistado?
- 3.8 Reconciliación de las dimensiones territorial y sectorial.
 ¿De que manera se tomaron en cuenta las condiciones del Territorio para establecer la Estrategia Sectorial (para el caso del entrevistado) en la región?
- 3.9 Vinculación entre lo urbano y lo rural.
 ¿Que relación tienen entre sí el sector urbano y el sector rural en la Región? y
 ¿Cómo influye esta relación en la Estrategia Regional?
- 3.10 Integración del territorio a mercados dinámicos.
 ¿Cómo se plantea en la Estrategia Regional la incorporación de los productos de la Región a nuevos mercados?
- 3.11 Incorporación de los sectores más marginados.
 ¿Cómo se propone en la Estrategia Regional la incorporación de los sectores marginados?

- 3.12 Sostenibilidad de las iniciativas propuestas.
¿Cómo se incorpora Sostenibilidad de los proyectos propuestos en la Estrategia Regional?
4. Análisis del impacto (o de su potencial) de la operación de la Alianza en la gobernanza local y regional.
 - 4.1 ¿Cuáles son (o podrían ser) los impactos de la Alianza en la coordinación horizontal y vertical entre la labor de las distintas agencias públicas que actúan en el territorio?
 - 4.2 ¿Qué impactos se pueden (o se podrían) sentir en la articulación entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil fruto del funcionamiento de la Alianza?
 - 4.3 Señalar los cambios (reales o posibles) en la institucionalidad local como resultado de la formación y/o operación de la Alianza (surgimiento y/o alteración en la estructura de consejos municipales o regionales, de estructuras para el manejo de recursos comunales, etc.).
 - 4.4 Señalar los cambios (reales o posibles) en los programas gubernamentales (formulación, implementación o evaluación) como resultado de la operación de la Alianza.
5. Recomendaciones para mejorar los procesos de gestión, implementación y evaluación de la Alianza así como de la implementación de la Estrategia de Desarrollo Regional.
 - 5.1 ¿Qué arreglos o cambios institucionales, jurídicos o políticos fueron, son o serán necesarios para lograr la coordinación horizontal y vertical entre los distintos actores, programas y políticas incidentes sobre el territorio?
 - 5.2 Señalar los mecanismos innovadores de coordinación horizontal y vertical.
 - 5.3 Señalar los sistemas de incentivos a la participación del sector privado y de sectores marginados en este proceso.
 - 5.4 ¿Cómo garantizar la continuidad de la Alianza ante los cambios de las administraciones públicas municipales, estatales o federales?

ANEXO 3

GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS

SECTOR AGROPECUARIO

INVERSIÓN APLICADA EN LOS MUNICIPIOS QUE INTEGRAN AL CAÑÓN DE JUCHIPILA¹⁸⁷ (2005-2006)

La actividad agropecuaria de Zacatecas se ve afectada debido a las difíciles condiciones climatológicas, económico-políticas y geofísicas. Por ello, los grandes retos que enfrentamos es encontrar las condiciones para lograr un creciente desarrollo rural sustentable que se refleje en la calidad de vida de su población. Para ello, se aplica una política de Estado diferente en su concepción, cobertura y enfoques, que articula los esfuerzos de los tres ordenes de gobierno y de la sociedad en su conjunto y que asegura la participación de la población rural a través de sus organizaciones, en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones a fin de lograr las metas de bienestar social en el campo.

De septiembre de 2005 y hasta Agosto de 2006 se destinaron recursos por **35.79 millones de pesos** para los municipios que integran al cañón de Juchipila como a continuación se desglosa:

En el municipio de Tabasco se entregaron recursos por **3.39 millones de pesos**

- En desarrollo rural se apoyaron 28 proyectos en beneficio de 168 productores con una inversión de **1.23 millones de pesos**.
- En el programa de rehabilitación de cercos se entregaron 2,000 postes y 74 rollos de alambre en beneficio de 40 productores (**131 mil pesos**).
- Apoyos para 97 implementos agropecuarios en atención a la sequía en beneficio de 97 productores (**565 mil pesos**)
- En fomento agrícola se apoyaron 6 proyectos en beneficio de 22 productores que adquirieron 3 tractores, 1 seleccionadora de pepino, 1 tractor y 2 implementos en labranza de conservación. (**212 mil pesos**)
- En el programa de refrescamiento de semilla se entregaron 10 toneladas de maíz en beneficio de 320 productores para 666 hectáreas (**180 mil pesos**)
- En fomento ganadero se entregaron apoyos para 37 proyectos en beneficio de 42 productores que adquirieron 3 sementales, 3 proyectos integrales y realizaron 2 bordos. (**513 mil pesos**)
- En reconversión productiva se apoyaron 2 proyectos en beneficio de 31 productores para 106 hectáreas de semilla para perennes y 39 bordos de abrevadero (**269 mil pesos**)
- En maquinaria pesada se realizó un dren en beneficio de 10 familias (**9mil pesos**)
- Se apoyó una granja acuícola los sauces con **295 mil pesos**.
- En reforestación se entregaron 2,252 árboles (3 mil pesos)

En el municipio de Nochistlán se entregaron recursos por **6.54 millones de pesos**

- En FAPRACC (Fondo de Contingencias Meteorológicas) se beneficio a 465 productores con una inversión de **2.29 millones de pesos**.
- En desarrollo rural se apoyaron 21 proyectos en beneficio de 126 productores con una inversión de **1.74 millones de pesos**.
- En el programa de rehabilitación de cercos se entregaron 4,000 postes y 154 rollos de alambre en beneficio de 80 productores (**265 mil pesos**).

¹⁸⁷ Fuente: Gobierno del Estado de Zacatecas-2º Informe de Gobierno (sep05-ag06) www.zacatecas.gob.mx.

- Apoyos para 213 implementos agropecuarios en atención a la sequía en beneficio de 109 productores (**761 mil pesos**)
- En fomento agrícola se apoyaron 3 proyectos en beneficio de 15 productores que adquirieron 3 tractores (**225 mil pesos**)
- En el programa de refrescamiento de semilla se entregaron 29 toneladas de maíz en beneficio de 700 productores para 1,941 hectáreas (**524 mil pesos**)
- En fomento ganadero se entregaron apoyos para 30 proyectos en beneficio de 32 productores que adquirieron 20 sementales, 1 corral, 4 papalotes, 1 pila de almacenamiento, 235 cámaras de cría, 1 extractor y una desperculadora (**352 mil pesos**)
- Se entregaron 200 paquetes de aves en beneficio de 200 familias
- En reconversión productiva se apoyaron 5 proyectos en beneficio de 78 productores para 87 hectáreas de semilla para perennes, 2 kilómetros de barreras vivas, 5 kilómetros de cercos divisorios y 8 bordos de abrevadero (**374 mil pesos**)
- En reforestación se entregaron 56,668 árboles (**58 mil pesos**)

En el municipio de Huanusco se entregaron recursos por **3.19 millones de pesos**

- En FAPRACC se beneficio a 114 productores con una inversión de **547 mil pesos**.
- En desarrollo rural se apoyaron 14 proyectos en beneficio de 84 productores con una inversión de **1.3 millones de pesos**.
- En el programa de rehabilitación de cercos se entregaron 300 postes y 9 rollos de alambre en beneficio de 6 productores (**19 mil pesos**).
- Apoyos para 85 implementos agropecuarios en atención a la sequía en beneficio de 82 productores (**448 mil pesos**)
- En fomento agrícola se apoyaron 5 proyectos en beneficio de 26 productores que adquirieron 5 sistemas de riego y un tractor en labranza. (**49 mil pesos**).
- En fomento ganadero se entregaron apoyos para 18 proyectos en beneficio de 60 productores que adquirieron 8 sementales, 5 proyectos integrales, 3 corrales, y 1 molino. (**402 mil pesos**)
- Se entregaron 200 paquetes de aves en beneficio de 200 familias
- En reconversión productiva se apoyaron 3 proyectos en beneficio de 81 productores para 40 hectáreas de semilla para perennes, 8 kilómetros de cercos divisorios y 8 bordos de abrevadero (**252 mil pesos**)
- En reforestación se entregaron 3,589 árboles (**4 mil pesos**)

En el municipio de Jalpa se entregaron recursos por **8.63 millones de pesos**

- En FAPRACC se beneficio a 442 productores con una inversión de **2.47 millones de pesos**.
- En desarrollo rural se apoyaron 12 proyectos en beneficio de 72 productores con una inversión de **1.83 millones de pesos**.
- En el programa de rehabilitación de cercos se entregaron 1,000 postes en beneficio de 20 productores (**49 mil pesos**).
- Apoyos para 92 implementos agropecuarios en atención a la sequía en beneficio de 92 productores (**652 mil pesos**).
- En fomento agrícola se apoyaron 25 proyectos en beneficio de 79 productores que adquirieron un equipo complementario para la industrialización de guayaba, 6 tractores y 18 sistemas de riego (**2.62 millones de pesos**).
- En el programa de refrescamiento de semilla se entregaron 14.6 toneladas de maíz en beneficio de 400 productores para 976 hectáreas (**264 mil pesos**)

- En fomento ganadero se entregaron apoyos para 16 proyectos en beneficio de 109 productores que adquirieron 5 sementales, 1 proyectos integral, 5 corrales, 2 bodegas, semilla de alfalfa, 25 cámaras de cría y 1 extractor. **(497 mil pesos)**
- Se entregaron 430 paquetes de aves en beneficio de 430 familias
- En reconversión productiva se apoyaron 2 proyectos en beneficio de 71 productores para 166 hectáreas de semilla para perennes y 15 bordos de abrevadero **(251 mil pesos)**
- En reforestación se entregaron 12,866 árboles **(14 mil pesos)**

En el municipio de Juchipila se entregaron recursos por **3.65 millones de pesos**

- En FAPRACC se beneficio a 62 productores con una inversión de **376 mil pesos.**
- En desarrollo rural se apoyaron 10 proyectos en beneficio de 67 productores con una inversión de **1.2 millones de pesos.**
- En el programa de rehabilitación de cercos se entregaron 1,000 postes en beneficio de 20 productores **(49 mil pesos).**
- Apoyos para 181 implementos agropecuarios en atención a la sequía en beneficio de 148 productores **(522 mil pesos).**
- Rehabilitación de zona de riego el ranchito **(400 mil pesos).**
- En el programa de refrescamiento de semilla se entregaron 6.6 toneladas de maíz en beneficio de 200 productores para 442.5 hectáreas **(120 mil pesos)**
- En fomento ganadero se entregaron apoyos para 6 proyectos en beneficio de 40 productores que adquirieron 2 sementales, 1 proyectos integral, 140 cámaras de cría. **(277 mil pesos)**
- En reconversión productiva se apoyó 1 proyecto en beneficio de 48 productores para 181 hectáreas de semilla para perennes **(200 mil pesos)**
- En desarrollo forestal se apoyaron 6 proyectos en beneficio de 12 productores **(676 mil pesos)**
- En reforestación se entregaron 38,588 árboles **(39 mil pesos)**

En el municipio de Mezquital del Oro se entregaron recursos por **2.43 millones de pesos**

- En FAPRACC se beneficio a 38 productores con una inversión de **257 mil pesos.**
- En desarrollo rural se apoyaron 5 proyectos en beneficio de 32 productores con una inversión de **953 mil pesos.**
- Apoyos para 68 implementos agropecuarios en atención a la sequía en beneficio de 67 productores **(449 mil pesos).**
- En fomento agrícola se apoyo 1 proyecto para agroindustria de mezcal **(423 mil pesos).**
- En el programa de refrescamiento de semilla se entregaron 3.6 toneladas de maíz en beneficio de 103 productores para 241 hectáreas **(65 mil pesos)**
- En fomento ganadero se entregaron apoyos para 4 proyectos en beneficio de 2 productores que adquirieron 1 semental y 1 corral. **(48 mil pesos)**
- En reconversión productiva se apoyaron 3 proyectos en beneficio de 34 productores para 8.5 hectáreas para plantas forestales, 13 hectáreas de nopal y 3 kilómetros de línea de conducción de agua **(244 mil pesos)**

En el municipio de Moyahua se entregaron recursos por **2.8 millones de pesos**

- En FAPRACC se beneficio a 172 productores con una inversión de **1 millón de pesos.**
- En desarrollo rural se apoyaron 6 proyectos en beneficio de 37 productores con una inversión de **1 millón de pesos.**

- Apoyos para 62 implementos agropecuarios en atención a la sequía en beneficio de 50 productores (**460 mil pesos**).
- En fomento agrícola se apoyó 2 proyectos para 1 motocultor y 1 sistema de riego (**78 mil pesos**).
- En fomento ganadero se entregaron apoyos para 6 proyectos en beneficio de 6 productores que adquirieron 4 sementales, 1 molino y línea de conducción. (**41 mil pesos**)
- En reconversión productiva se apoyó 1 proyecto en beneficio de 109 productores para 467 hectáreas de semilla para perennes y 6 bordos (**236 mil pesos**)
- En reforestación se entregaron 650 árboles

En el municipio de Apozol se entregaron recursos por **2.39 millones de pesos**

- En FAPRACC se beneficio a 12 productores con una inversión de **69 mil pesos**.
- En desarrollo rural se apoyaron 12 proyectos en beneficio de 37 productores con una inversión de **1.16 millones de pesos**.
- Apoyos para 92 implementos agropecuarios en atención a la sequía en beneficio de 91 productores (**495 mil pesos**).
- En el programa de rehabilitación de cercos se entregaron 1,000 postes en beneficio de 20 productores (**49 mil pesos**).
- En fomento ganadero se entregaron apoyos para 4 proyectos en beneficio de 12 productores que adquirieron 2 sementales y 2 proyectos integrales. (**70 mil pesos**)
- En reconversión productiva se apoyó 1 proyecto en beneficio de 109 productores para 75 hectáreas de semilla para perennes y 18 bordos (**238 mil pesos**)
- Una granja acuícola en Achoquen con una inversión de **318 mil pesos**
- En reforestación se entregaron 1,986 árboles

En el municipio de Apulco se entregaron recursos por **2.77 millones de pesos**

- En FAPRACC se beneficio a 194 productores con una inversión de **749 mil pesos**.
- En desarrollo rural se apoyaron 17 proyectos en beneficio de 37 productores con una inversión de **1.15 millones de pesos**.
- En el programa de rehabilitación de cercos se entregaron 1,000 postes y 37 rollos de alambre en beneficio de 25 productores (**66 mil pesos**).
- Apoyos para 122 implementos agropecuarios en atención a la sequía en beneficio de 73 productores (**395 mil pesos**).
- 338 paquetes de pollos
- En reconversión productiva se apoyó 1 proyecto en beneficio de 109 productores para 75 hectáreas de semilla para perennes y 18 bordos (**255 mil pesos**)
- Una granja acuícola en Achoquen con una inversión de **318 mil pesos**
- En reforestación se entregaron 1,040 árboles

ANEXO 4.
POBLACIÓN POR MUNICIPIO EN ZACATECAS (2005)
Población total por municipio según grandes grupos de edad, 2005

Municipio	Grupo de edad				
	Total	0 - 14 años	15 - 64 años	65 y más años	No especificado
Entidad	1 367 692	448 920	811 825	96 032	10 915
Apozol	5 898	1 810	3 419	656	13
Apulco	4 801	1 650	2 624	447	80
Atolinga	2 738	691	1 563	473	11
Benito Juárez	3 904	1 314	2 187	403	
Calera	36 106	12 922	21 347	1 554	283
Cañitas de Felipe Pescador	7 893	2 464	4 683	692	54
Concepción del Oro	11 857	3 455	7 220	1 133	49
Cuauhtémoc	11 272	4 034	6 447	761	30
Chalchihuites	10 519	3 303	6 063	1 136	17
Fresnillo	196 538	65 629	117 654	10 838	2 417
Trinidad García de la Cadena	2 964	842	1 719	392	11
Genaro Codina	7 369	2 721	4 053	578	17
General Enrique Estrada	5 639	1 882	3 343	390	24
General Francisco R. Murguía	21 021	6 797	12 272	1 922	30
El Plateado de Joaquín Amaro	1 619	347	930	339	3
General Pánfilo Natera	21 398	7 834	11 983	1 557	24
Guadalupe	129 387	41 881	80 039	4 325	3 142
Huanusco	4 239	1 229	2 430	579	1
Jalpa	22 909	7 436	13 042	2 367	64
Jerez	52 594	15 675	31 470	5 282	167
Jiménez del Teul	4 855	1 835	2 579	428	13
Juan Aldama	18 498	6 203	10 717	1 493	85
Juchipila	11 603	3 307	6 835	1 427	34
Loreto	43 411	15 820	25 126	2 269	196
Luis Moya	10 982	3 621	6 507	819	35
Mazapil	15 589	4 915	9 113	1 532	29
Melchor Ocampo	2 506	826	1 484	190	6
Mezquital del Oro	2 475	783	1 414	275	3
Miguel Auza	20 683	7 600	11 739	1 267	77
Momax	2 684	738	1 575	365	6
Monte Escobedo	8 855	2 448	5 128	1 246	33
Morelos	10 543	3 353	6 542	625	23
Moyahua de Estrada	4 600	1 199	2 673	723	5

Nochistlán de Mejía	26 195	8 010	15 201	2 899	85
Noria de Angeles	13 197	4 774	7 490	918	15
Ojocaliente	37 545	14 052	21 072	2 278	143
Pánuco	14 897	5 131	8 984	740	42
Pinos	66 174	23 706	37 812	4 495	161
Río Grande	57 708	19 044	34 512	3 862	290
Saín Alto	19 333	6 808	11 006	1 482	37
El Salvador	2 866	859	1 660	346	1
Sombrerete	58 201	19 140	34 399	4 439	223
Susticacán	1 235	386	663	181	5
Tabasco	14 806	4 973	8 414	1 389	30
Tepechitlán	7 965	2 374	4 611	960	20
Tepetongo	7 080	1 766	4 123	1 170	21
Teul de González Ortega	5 279	1 569	3 018	614	78
Tlaltenango de Sánchez Román	21 636	6 758	12 984	1 822	72
Valparaíso	32 499	10 606	18 017	3 806	70
Vetagrande	8 358	2 782	5 079	475	22
Villa de Cos	30 420	10 321	18 021	2 012	66
Villa García	16 540	5 976	9 438	1 095	31
Villa González Ortega	11 856	4 280	6 679	827	70
Villa Hidalgo	17 195	6 385	9 789	972	49
Villanueva	28 760	8 860	16 583	3 201	116
Zacatecas	132 035	37 383	85 864	6 590	2 198
Trancoso	15 362	5 620	8 969	689	84
Santa María de la Paz	2 601	793	1 517	287	4

